

# EL GOBIERNO Y LA GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES BAJO CRITERIOS DE EFICACIA Y SERVICIO A LA SOCIEDAD

José-Ginés MORA

## I. INTRODUCCIÓN

**L**A Universidad se ha transformado profundamente en los últimos treinta años. Las viejas instituciones medievales han experimentado la transformación más importante de toda su historia: el pasar de ser unas instituciones dedicadas a formar las élites a convertirse en el lugar de formación de una gran parte de la población, lo que ha venido en llamarse un sistema de educación superior de masas, e incluso universal. Como consecuencia de las nuevas demandas sociales, los objetivos de las instituciones de educación superior también han cambiado sustancialmente. La Universidad del futuro se vislumbra como una institución que suministrará formación a una gran mayoría de la población a lo largo de toda la vida, como la fuente prioritaria, aunque no la única, de generación de conocimiento, y como una empresa al servicio de las necesidades de formación y de desarrollo tecnológico del entorno dentro de un modelo de sociedad que ha sido definido como la sociedad del aprendizaje o del conocimiento (CE, 1995, 1997).

La Universidad española también ha experimentado cambios sustanciales desde que se promulgó la Ley de Reforma Universitaria (LRU) en 1983. La fuerza dinamizadora que esa ley supuso es incuestionable. Bajo una perspectiva global, los cambios han sido muy positivos y la Universidad española es hoy notablemente mejor que lo era hace

tres lustros. Todos los indicadores y la opinión generalizada de los observadores externos e internos así lo ratifican. Sin embargo, junto a notables avances en la mayoría de los aspectos que configuran el sistema universitario español, algunos elementos han quedado rezagados. La propia dinámica del proceso de cambio ha generado situaciones o tendencias no deseables que necesitan ser corregidas. La movilidad de los estudiantes, la estructura del profesorado, la diversificación de las instituciones y los sistemas de financiación son problemas relevantes. Sin embargo, el tipo de relación de la Universidad con la sociedad y, consecuentemente, la forma de gobierno de las instituciones universitarias es posiblemente el problema central que tiene planteada la Universidad española en estos momentos.

Antes de abordar estos temas, conviene reflexionar sobre una cuestión. Analizar o plantear cuestiones sobre formas de gobierno y gestión de las universidades es complejo, porque se suelen politizar en exceso, lo que suele llevar el nivel de las discusiones a terrenos inadecuados. Sería bueno que se debatieran los problemas del gobierno y la gestión de las universidades simplemente como lo que deben ser: una discusión sobre el modo de encontrar la mejor manera de organizar un servicio público, ciertamente importante, aunque posiblemente con menos trascendencia socio-política de la que los académicos suponemos.

Como veremos en las siguientes páginas, principios que se consideran casi sagrados por la mayoría de los universitarios, como la autonomía, la democracia interna, el estatuto del profesorado o la misma existencia de investigación en las universidades son bastante menos universales (en el tiempo y en el espacio) de lo que se suele creer. Hoy en día, se pueden encontrar sistemas universitarios e instituciones excelentes que no cumplen ninguno de los requisitos que a algunos les pueden parecer esenciales en las universidades. Por tanto, plantearse los problemas universitarios con libertad intelectual y sin prejuicios de ningún tipo (exactamente igual que los universitarios hacemos cada día al abordar un problema científico) es la única vía razonable.

En este artículo se analizan las tendencias actuales en el gobierno y la gestión de las universidades en los países occidentales. En primer lugar, se analizan los cambios históricos en el entorno de las universidades que han sustentado las diversas formas de gobierno. En segundo lugar, se evalúa la funcionalidad de algunos principios básicos como libertad académica, autonomía universitaria, democracia interna de las instituciones y el estatuto del profesorado. Finalmente, se examinan los cambios recientes en el entorno de las universidades, y se discuten las formas de gobierno y gestión que mejor se adaptan a estos cambios.

## II. LA CULTURA UNIVERSITARIA EN UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Casi todas las universidades europeas han sufrido en los últimos años cambios sustanciales en su forma de gobierno y ges-

ción. Sólo es posible entender estos cambios considerando primero la historia de las universidades. La historia define la llamada *cultura universitaria*, es decir las creencias de los miembros de la comunidad universitaria que se han ido desarrollando en un proceso histórico que se ha transmitido tanto por el lenguaje como por los símbolos. Esta *cultura universitaria* ejerce una influencia decisiva en los comportamientos de los universitarios y en los procesos de gobierno y de toma de decisiones de las instituciones. Son muchas veces los sobreentendidos y las hipótesis asumidas entre los miembros de la *academia* los que mejor explican sus comportamientos (Sporn, 1996). Es importante, por tanto, conocer las culturas propias de cada sistema de educación superior. Este conocimiento permitirá explicar las formas de gobierno actuales, en las que subyacen muchas ideas preconcebidas que forman parte de esa *cultura universitaria*, lo que ayudará a responder a una pregunta esencial: ¿son las tradiciones universitarias una muestra de sensata prudencia o son un yugo que impide a las universidades alcanzar las cotas de eficiencia que se exigen a otros servicios o empresas?

La historia de las universidades se puede dividir en tres grandes períodos. La Universidad antigua, que perdura, con pequeñas variaciones, desde la Edad Media hasta finales del siglo XVIII, cuando el espíritu de la Ilustración y de la Revolución Francesa da nacimiento a la Universidad moderna, la Universidad del Estado-nación-liberal, que ha estado vigente hasta hace muy poco. Estamos viviendo actualmente el nacimiento de un tercer modelo de universidad, la Universidad universal, marcada por la universalización tanto de sus

usuarios (el paso de una educación superior de elites a una educación superior universal) como del ámbito de acción (interacción profunda con el resto de sistemas del mundo).

### **1. La Universidad antigua (de la Edad Media a la Ilustración)**

La Universidad medieval era una comunidad de estudiantes y profesores que, aunque bajo la protección de la Iglesia, de los reyes o de las ciudades en las que estaban establecidas, tenía un carácter independiente. Eran gobernadas por reglas internas emanadas de la propia comunidad académica que fueron protegidas desde el primer momento por la bula *Parens Scientiarum* del Papa Gregorio IX (Van Vught, 1996). A pesar de su independencia, ya existían consejos compuestos por ciudadanos no-académicos que intervenían en los conflictos entre profesores y estudiantes (Consejo de Universidades, 1989a). Desde el punto de vista económico, eran entidades autónomas que recibían sus fondos de sus propiedades o de las aportaciones de los estudiantes. Tan económicamente autónomas que la Universidad de Salamanca incluso se permitía hacer préstamos a la Corona (Arias, 1997). Eran universidades formalmente privadas y autónomas, de muy pequeño tamaño, en donde el gobierno era ejercido por los propios miembros de la comunidad universitaria. En la actualidad, Oxford y Cambridge son las reminiscencias más próximas de aquellas universidades medievales.

### **2. La Universidad moderna (la Universidad del Estado-nación-liberal)**

El modelo de Universidad medieval persiste hasta finales del siglo XVIII sin apenas cambios. Al principio del XIX, la vitalidad intelectual no era posiblemente la característica más relevante de las viejas universidades. La Ilustración, el nacimiento de las academias científicas, la Enciclopedia, etc., surgen en Europa relativamente al margen de unas universidades que estaban demasiado apegadas al *Ancient Regime*. El nacimiento del Estado-nación a principios del siglo XIX supone un profundo cambio en las universidades. En primer lugar, en todos los países de la Europa continental, los *estados* se apropian de unas universidades que eran formalmente entidades privadas. En principio, esta apropiación, que sería hoy considerada un atentado contra la autonomía universitaria (de hecho la eliminó totalmente), tuvo como objetivo liberar a las universidades de viejas dependencias y ponerlas al servicio del nuevo *Estado-liberal* y de sus necesidades económicas. Dos tendencias diferentes dan lugar a dos modelos de universidades: la alemana y la francesa.

Por un lado, en la Universidad de Berlín, Von Humboldt establece en 1808 los principios de lo que ha venido en llamarse modelo *humboldtiano* de Universidad. Este modelo fruto del *idealismo* alemán centra en la investigación el objetivo básico de la Universidad. Las universidades alemanas se convierten en centros de desarrollo científico, controladas por el *Estado* en todos sus detalles económicos y de funcionamiento, pero con un fuerte respeto por la libertad académica. El estatuto del profesor *Ordinarius* como funcionario público de ele-

vado rango garantiza su *status* y su libertad en la búsqueda del conocimiento, mientras que la institución carece de autonomía. La autonomía sustantiva (la capacidad para fijar objetivos y programas) está apoyada en la libertad del *Ordinarius* para organizar su trabajo. Es importante destacar, como señala Enders (2000), que el *Ordinarius* alemán es de hecho un profesional privado pagado públicamente. Este hecho es trascendental, como comentaremos posteriormente al tratar el tema del profesorado. La inexistencia de títulos oficiales (algo que todavía persiste parcialmente) y la escasa relación con las demandas sociales directas hacía poco necesaria la coordinación del sistema o el desarrollo de los valores institucionales.

El segundo modelo de universidad dentro del *Estado*-nación nace en Francia, en 1811, con el establecimiento de la Universidad napoleónica. En este caso, la Universidad se concibe fundamentalmente como un servicio del *Estado* para satisfacer las necesidades de formar servidores del propio *Estado* y de promover el desarrollo económico de la sociedad, formando a las elites imprescindibles. En esta Universidad, la investigación no es un objetivo. Los académicos son servidores del *Estado* y forman parte de cuerpos nacionales de funcionarios. La autonomía institucional es inexistente, ya que los objetivos de las instituciones y los programas de estudio tienen un carácter nacional. Sin embargo, el poder del profesorado de rango superior es relevante, dado su carácter de casta nacional de elevado prestigio, lo que le permite influir notablemente en la elaboración de los programas y en la definición de las políticas universitarias.

El tercer modelo de universidad es el modelo anglosajón, con

dos versiones algo diferentes: la británica y la norteamericana. Por un lado, en el Reino Unido (con sólo seis universidades al principio del XIX) el *Estado* no intervino en las universidades, respetando sus características medievales, lo que explica que las universidades «públicas» británicas, irlandesas y canadienses sigan siendo jurídicamente instituciones «privadas». Por otro lado, la Revolución Industrial genera la necesidad de más cuadros con una educación adecuada. Ciudadanos notables y autoridades municipales en diversas ciudades crean las universidades llamadas «cívicas» que se extienden por el Reino Unido durante el siglo XIX. La influencia de la tradición de las viejas universidades en el proceso de creación de las nuevas hace que desde el principio se creen consejos de gobierno de las nuevas universidades formados por no-académicos (de hecho, las integran los ciudadanos que las habían promovido). Estos consejos, presididos por el *Chancellor*, nombran al *Vice-chancellor*, en el que se delegan todas las decisiones de gestión directa de las instituciones. Por otro lado, estos consejos fueron siempre respetuosos con la libertad académica, y tradicionalmente no han interferido con los aspectos de funcionamiento académico de las instituciones. Las universidades británicas nunca han dejado de ser autónomas, porque formalmente siempre han sido instituciones privadas.

Harvard, la primera Universidad norteamericana, también fue fundada por iniciativa de la comunidad, y desde el primer momento fue una institución independiente bajo los auspicios de un Consejo de Regentes que estaba formado por miembros de la comunidad que no eran académicos. Todas las viejas universi-

dades norteamericanas fueron creadas bajo este modelo. Son las que constituyen el conjunto más selecto de las actuales universidades «privadas» norteamericanas (por cierto, privadas en el sentido de que no son estatales, aunque de hecho se trata en su mayoría de universidades de propiedad social). Cuando en el siglo XIX los gobiernos de los estados deciden también crear universidades para promover el desarrollo económico lo hacen según el mismo modelo. Para garantizar su independencia, incluso se les donan grandes extensiones de terreno a fin de que tengan recursos propios para su funcionamiento. La propiedad social de la Universidad se garantiza a través del nombramiento de un Consejo de *Trustees* constituido por ciudadanos no académicos. La libertad académica se garantiza mediante la concesión de un privilegio poco frecuente en aquella sociedad: el derecho a un puesto de trabajo de por vida (el *tenure*). El modelo norteamericano se caracteriza casi desde su origen por una mayor apertura a las demandas sociales y por una organización empresarial de las estructuras internas.

En el modelo anglosajón, el poder radica fundamentalmente en las instituciones como tales. El poder que los gobiernos ejercen sobre las universidades públicas ha sido tradicionalmente débil, dedicándose a su financiación y a establecer criterios muy generales sobre las políticas del sistema de educación superior. Por otra parte, las instituciones, ejerciendo su autonomía, deciden sobre los aspectos académicos y financieros, para lo que necesitan organizarse internamente de un modo gerencial. Son instituciones donde el liderazgo ha sido ejercido, y en donde los cargos académicos de

cualquier nivel han sido habitualmente nombrados desde arriba, y no elegidos por los académicos. En estas universidades, el poder interno de los académicos como tales ha sido tradicionalmente débil. La especial idiosincrasia de la profesión académica es tenida en cuenta a través de órganos consultivos que suelen marcar las líneas maestras de los procesos de enseñanza y de investigación.

Por el contrario, en el modelo europeo-continental, el poder del *Estado* sobre la educación superior ha sido tradicionalmente muy grande, controlando las finanzas, los programas docentes y el nombramiento del profesorado estable, que suele tener la condición de funcionario público. La autonomía institucional o no ha existido o se ha reducido al mero respeto de la libertad académica. Por otro lado, en estos sistemas, la oligarquía académica (aquellos académicos que ocupan la parte más elevada de la pirámide) posee un gran poder dentro de la institución. Su poder para influir en los círculos gubernamentales es también elevado, siendo ellos los que, de algún modo, han diseñado gran parte de las políticas universitarias.

### III. UN ANÁLISIS CRÍTICO DE ALGUNOS PRINCIPIOS

Los distintos modelos históricos de organización de las universidades han dado lugar a diferentes formas de gobierno de estas instituciones que están aun presentes o, al menos, latentes. A pesar de los crecientes intercambios internacionales, de las potentes redes de intercomunicación existentes, especialmente en el mundo de la educación superior, los universitarios muestran opiniones muy ligadas a sus propias culturas, careciendo en

general de una visión universalista de hacia donde se mueve el sistema universitario. Como ha sido tradicional a lo largo de su historia, la Universidad, en tiempos de cambios rápidos, se comporta como una institución conservadora y excesivamente apegada a sus tradiciones. Por ello, con una perspectiva abierta, conviene reflexionar sobre algunos conceptos que se utilizan con asiduidad en la discusión sobre gobierno y gestión de las universidades, y que no se suelen analizar con detalle. Se trata de los conceptos de libertad académica, autonomía universitaria, colegialidad (o el poder de los académicos en el gobierno de las instituciones) y el estatuto funcional del profesorado.

#### 1. Libertad académica

La libertad académica (libertad de cátedra, en una terminología ya obsoleta) es definida como la libertad de los académicos a perseguir la verdad, con independencia de los resultados, dentro de sus funciones como enseñantes e investigadores, sin miedo a ningún tipo de represalia por haber ofendido alguna ortodoxia política, religiosa o social (Berdahl, 1991). La libertad académica es uno de los principios consubstanciales a la Universidad desde sus orígenes. A pesar de que las universidades nacieron en la Edad Media, en muchos casos bajo tutelas de reyes y papas, el principio de que la búsqueda de la verdad se debía hacer en un ambiente de libertad fue reconocido desde el primer momento, y sancionado en 1231 por la bula papal de Gregorio IX anteriormente mencionada.

La existencia de un grupo de ciudadanos con autonomía crítica y cierta independencia jerárquica es considerada como una

reserva importante en una sociedad democrática (Barnes, 1999). El principio de libertad académica es aceptado universalmente y, salvo en lamentables excepciones, ha sido respetado y reconocido incluso en las constituciones de algunos países como España y Alemania, constituciones elaboradas precisamente tras un período de no respeto de aquel principio (Teichler, 1991). De *facto*, la libertad académica se ha protegido en la mayoría de los países mediante garantías laborales especiales para el profesorado, tales como dotarles de un *status* de funcionario (normalmente de rango elevado) o de garantías especiales de estabilidad (el *tenure* anglosajón).

Hay que señalar que el principio de libertad académica, tal como se ha definido y está comúnmente aceptado, no considera la libertad para organizar los procesos académicos y no puede ser aducido para justificar comportamientos de los académicos que pueden atentar contra el buen servicio al que estarían obligados (UNESCO, 1995). Sin embargo, el carácter tradicionalmente profesional de los académicos ha llevado a que estos tiendan a organizar su trabajo con altas dosis de libertad (Becher y Kogan, 1992).

La libertad académica no se cuestiona, entre otras razones, porque no genera contradicciones con la eficiencia de las instituciones. Al contrario, existe la convicción generalizada de que esta libertad es la base para el desarrollo de la ciencia y el pensamiento que son inherentes a la función de la Universidad. Los que se cuestionan son los mecanismos tradicionales de garantizar la libertad académica. Esos procedimientos de garantía para la libertad académica son hoy objeto de controversia, y están empezando a cuestionarse en

muchos países (Tierney, 1998; Nettles y Coles, 1999). En Estados Unidos, cada vez menos puestos académicos tienen el *tenuire* como prerrogativa. En el Reino Unido, este privilegio desapareció a finales de los ochenta, sin que se haya producido ningún conflicto con el principio de libertad académica (Fulton, 2000). La razón a favor de la eliminación de este privilegio (*tenuire* o carácter funcional) es la sensible mejora de la eficiencia que podría suponer tener un profesorado sin privilegios especiales, sometido a las mismas reglas laborales que el resto de ciudadanos. Obviamente, hay que dar por supuesto que en las sociedades democráticas avanzadas la libertad de pensamiento (y la libertad académica, específicamente) está garantizada, y los tribunales ordinarios podrían actuar en caso de transgresión.

## 2. Autonomía universitaria

El concepto de autonomía universitaria, distinto del de libertad académica, se define como la capacidad que tienen las instituciones universitarias para auto-organizarse independientemente de los poderes públicos. Existen dos concepciones de la autonomía (Goedegebuure *et al.*, 1994a). La primera (*autonomía sustantiva*) considera la independencia de las instituciones en cuestiones meramente académicas. La segunda (*autonomía de procedimiento*) amplía la autonomía a la libertad de las instituciones a organizarse económicamente para la consecución de sus fines.

El término de autonomía universitaria se suele usar indistintamente en el primer sentido o cuando se cumplen ambos. Esta dualidad de uso genera bastante confusión, especialmente cuan-

do se trata de explicar las distintas realidades internacionales. Desde un punto de vista pragmático, se acepta que la completa autonomía universitaria contiene al menos estos tres ingredientes esenciales (Goedegebuure *et al.*, 1994a):

a) Libertad de seleccionar empleados y alumnos, y de establecer sus condiciones de permanencia.

b) Libertad de fijar el contenido de los programas y los estándares de los títulos.

c) Libertad para asignar fondos internamente.

El cumplimiento de estos tres criterios está lejos de alcanzarse en muchos sistemas universitarios nominalmente autónomos, incluido el español. De hecho, como señala Birnbaum (1991), «la autonomía es sólo una realidad en el sector privado. En el sector público la autonomía es un mito deseado e inalcanzado. En ambos sectores, la *regla de oro* es que quien tiene el *oro* establece la *regla*».

Al contrario del principio de libertad académica, la autonomía universitaria (incluso en su versión restringida) no es un principio ni universalmente aceptado ni, por supuesto, aplicado en países de profunda tradición democrática (cuadro n.º 1). La au-

tonomía universitaria es reconocida en algunas constituciones europeas como la griega, la italiana o la española. Algunos estados norteamericanos también incluyen el principio de autonomía universitaria en sus constituciones, aunque no para todo el sistema universitario (1). Sin embargo, mientras que la autonomía universitaria es un principio en alza en Europa (con una tradición histórica de escasa autonomía), en Estados Unidos sucede lo contrario, ya que algunos estados están cuestionando la autonomía universitaria, e incluso en alguno se ha realizado recientemente un referéndum para cambiar la constitución y pasar a un sistema de mayor control por parte del *Estado* de la educación superior (AGB, 1996).

La autonomía universitaria es fundamentalmente una manera de organizar el servicio universitario, pero no es un principio esencial para el buen funcionamiento de la institución universitaria ni una extensión necesaria de la libertad académica (2). Existen muchas razones a favor de la autonomía universitaria, pero también existen poderosas razones para que el *Estado* intervenga en la educación superior.

En principio, la autonomía universitaria debe permitir que las instituciones sean más flexibles para responder al entorno, y de-

CUADRO N.º 1

### LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL MUNDO

*Países con universidades tradicionalmente autónomas:*

Estados Unidos, Australia, Canadá, Reino Unido, Irlanda.

*Países con universidades con autonomía relativamente reciente:*

Holanda, Suecia, Finlandia, Italia, Portugal, Islandia y España.

*Países con universidades con dependencia importante de los gobiernos:*

Suiza, Alemania, Dinamarca, Noruega, Austria, Bélgica, Francia, Japón, Grecia.

be facilitar la independencia y la creatividad del trabajo académico. Posiblemente, la razón más poderosa para defender la necesidad de autonomía universitaria sea la propia complejidad de las instituciones universitarias, constituidas por multitud de subsistemas (disciplinas, objetivos, grupos, etc.) a los que es difícil aplicar los mecanismos burocráticos de funcionamiento que son propios de la Administración del *Estado*.

Por otro lado, algunas de las razones a favor de la intervención del *Estado* en la educación superior son las siguientes (McDaniel, 1997):

- La obligación del *Estado* de favorecer el interés general promoviendo la producción científica y los conocimientos necesarios para el desarrollo de la colectividad.

- La necesidad de establecer prioridades políticas en los servicios públicos, como podría ser el desarrollo de la movilidad social.

- La necesidad del *Estado* de exigir la rendición de cuentas de las instituciones financiadas con recursos públicos.

- El deber del *Estado* de proteger intereses vitales de los usuarios y consumidores de los servicios públicos.

Considerando los pros y contras de la autonomía universitaria, existe un consenso generalizado de que la autonomía de las universidades es el medio más adecuado para gestionar este importante servicio público. Sin embargo, existe también acuerdo acerca de que la ineludible obligación del *Estado* de intervenir en este servicio debe realizarse a través de mecanismos indirectos compatibles con la autonomía, como los siguientes (McDaniel, 1997):

- Crear sistemas competitivos para captar estudiantes, profesores, y recursos.

- Establecer sistemas para evaluar la reputación de las instituciones.

- Multiplicar las fuentes de financiación de las instituciones.

- Incrementar el poder de los usuarios.

- Incrementar la responsabilidad social de las instituciones.

- Establecer sistemas públicos de rendición de cuentas sobre el funcionamiento interno.

Es importante hacer una última consideración respecto al concepto de autonomía universitaria, especialmente importante desde el punto de vista de España, en donde toda la educación superior es básicamente universitaria. En la mayoría de los países, la educación superior consta de dos sectores: el universitario y el no-universitario. Este último adopta diversas formas en cada país: desde las *grand ecoles* francesas (centros de elite profesional), a las *Fachhochschulen* alemanas (centro de formación profesional superior) o a la red de *community colleges* de Estados Unidos. En general, las instituciones del sector de educación superior no-universitario no son autónomas. La autonomía se considera una manera adecuada de organizar la educación superior en aquellas instituciones con una fuerte cultura interna, normalmente ligada a su carácter investigador.

### 3. El poder de los académicos

La autonomía de las instituciones universitarias, en los países en que ésta es aceptada y forma parte de su tradición, no es entendida como sinónimo de go-

bierno por sus propios trabajadores. La autonomía es una prerrogativa de la *institución* —no de sus *trabajadores* (3)— a fijar sus objetivos y a organizarse independientemente de la Administración del *Estado*. La necesaria libertad de los académicos para enseñar e investigar ha generado la idea de que son los académicos los que tienen que gobernar las instituciones universitarias. Esta idea se estableció ya desde la misma fundación de las universidades, en la que el *collegium* de los profesores se autogobernaba y elegía al rector como un *primus inter pares*. Sin embargo, las universidades son hoy algo radicalmente distinto de lo que eran aquellas pequeñas instituciones medievales, y los viejos mecanismos de gobierno, aunque sentimentalmente puedan resultar atractivos, están considerados por los expertos como obsoletos para el gobierno de la universidad actual (4).

La independencia institucional puede ejercerse en instituciones que están bajo la tutela de consejos de gobierno compuestos por miembros externos (en el sentido de que previamente no «trabajaban» en la institución), que pueden ser elegidos directamente por los ciudadanos en las elecciones, como sucede en Michigan (Consejo de Universidades, 1989a), o nombrados directamente por el gobierno, como ocurre en California (Trow, 1998). Modelo de autonomía institucional son también las universidades holandesas, que están gobernadas por personas nombradas siempre desde instancias superiores, y en las que los profesores se limitan a elegir a sus jefes de departamento.

Ciertamente, los académicos son un grupo muy especial de trabajadores, con un especial conocimiento sobre los modos de producción y con una misión

también muy especial: la creación científica. Esta peculiaridad hace imprescindible contar con ellos en la definición de las políticas institucionales. Así se ha hecho y se sigue haciendo, en mayor o menor medida, en todos los países. Sin embargo, el razonable privilegio de los académicos de participar en el gobierno de las instituciones, o al menos a ser oídos por éste, no se traduce necesariamente en que los propios académicos sean los que gobiernen plenamente las instituciones. En este sentido, la situación varía desde Estados Unidos, en donde las universidades «no son democracias» (Trow, 1998), al caso español, que posiblemente sea uno de los más «democráticos» (cuadro n.º 2). Por otro lado, en todos los países occidentales los académicos ejercen un importante papel en el diseño de las políticas educativas e investigadoras, aunque las decisiones finales no están necesariamente en sus manos. Además de existir un acuerdo generalizado sobre la idea de que la autonomía universitaria y el gobierno de los académicos no son

equivalentes, existe un amplio consenso entre los expertos sobre las ventajas de sistemas de gobierno profesionalizados en los que el papel de los académicos sea fundamentalmente consultivo.

#### 4. El *status* funcional del profesorado

El Estado liberal de principios del siglo XIX fue el que estableció la figura del profesor universitario funcionario. Anteriormente, las universidades eran entidades autónomas y de derecho privado en las que no cabía el carácter funcional del profesorado. En las universidades británicas y norteamericanas, que nunca fueron nacionalizadas, y por tanto siempre fueron autónomas, los profesores nunca han sido funcionarios. Es importante señalar que los mismos principios que inspiraron la eliminación de la autonomía de las universidades en la Europa continental inspiraron el carácter funcional del profesorado.

En el modelo alemán (y en el resto de países con un modelo tradicional de universidad *humboldtiana*), el profesor universitario de alto nivel es considerado como un profesional liberal que ejerce una profesión privada, pero que es pagada con fondos públicos. El pago con fondos públicos tiene por objeto garantizar la independencia del profesor, su libertad académica. Esta concepción jurídica del profesor, totalmente distinta a la nuestra, tiene importantes consecuencias. El carácter de profesional privado —es decir, no-miembro de un cuerpo nacional de funcionarios— hace que sus condiciones laborales sean fijadas individualmente, lo que abre las puertas a todo tipo de situaciones diversas en función de méritos y necesidades. Este modelo peculiar de funcionario (profesional privado, pagado públicamente) es el común en las universidades centroeuropeas y nórdicas, y garantiza la libertad académica del profesor, pero permite la flexibilidad y su tratamiento individualizado.

La idea que subyace bajo el carácter funcional del profesorado en la Universidad napoleónica francesa (imitada en Italia y España) es radicalmente distinta. Aquí se trataba de garantizar que las enseñanzas que proporcionaban las universidades fueran las que mejor se adecuaban a las necesidades del Estado, por lo que una estructura jerárquica y funcional del profesorado, integrado en cuerpos nacionales, aseguraba el mejor servicio a ese Estado. La libertad académica no ha estado intrínsecamente ligada al carácter funcional del profesorado como en el modelo alemán. Bajo la perspectiva actual, el rasgo más negativo de este modelo de profesor-funcionario es su pertenencia a un cuerpo nacional que im-

CUADRO N.º 2

#### EL REPARTO DE PODER EN LAS UNIVERSIDADES

*Países con consejos de gobierno mayoritariamente externos a la comunidad universitaria que nombran al rector:*

Estados Unidos, Australia, Canadá, Reino Unido, Holanda.

*Países con consejos de gobierno mayoritariamente externos y con rector elegido por la comunidad universitaria:*

Suecia.

*Países con consejos de gobierno con fuerte representación externa, aunque no mayoritaria, con rector elegido por la comunidad universitaria:*

Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Islandia Noruega.

*Países con cargos elegidos por la comunidad universitaria, pero sometidos a ratificación gubernamental:*

Suiza, Alemania, Japón.

*Países con consejos de gobierno internos y rectores elegidos por la comunidad universitaria:*

Austria, Bélgica, Grecia, Portugal y España.

pide o dificulta fuertemente la diversificación de tareas, salarios y funciones. Se trata de una estructura excesivamente rígida para la Universidad actual, e incompatible con el ejercicio real de la autonomía institucional.

Podemos afirmar, concluyendo, que las razones que subyacen tras el carácter funcional del profesorado son fundamentalmente históricas, y se corresponden con una situación de la Universidad totalmente obsoleta, especialmente en el caso español, en el que se optó por un sistema de Universidad autónomo que está reñido con el carácter funcional del profesorado (al menos en el sentido napoleónico que sigue vigente en España). Aunque algunos argumentan que este carácter funcional garantiza la libertad académica, no es éste el único medio de garantizarla. De hecho, en países donde la libertad académica es elevadísima, el profesorado no es funcionario.

No subsiste ninguna de las razones que justificaron en un momento histórico la funcionarización del profesorado, y existen muchos motivos por los que este carácter es perjudicial para una Universidad moderna. Primero, porque las universidades no podrán ser autónomas mientras el profesorado esté constituido por funcionarios sometidos a regulaciones generales y a servidumbres externas a las de la propia Universidad. Autonomía universitaria lleva implícito un profesorado independiente y propio de cada Universidad. Por ejemplo, el que profesores de otras universidades sean miembros de los comités de tribunales que seleccionan a los profesores de una Universidad es, desde el punto de vista de la autonomía universitaria, una aberración. Por otro lado, la necesaria flexibilidad de las universidades con deman-

das rápidamente cambiantes de la sociedad liga mal con estructuras de profesores funcionarios que necesariamente son rígidas y difíciles de maniobrar. Además, el sentimiento, a veces arraigado en el profesorado, de ser parte de la Administración en un sentido genérico, careciendo de una clara conciencia de sus deberes hacia la empresa en la que trabaja (su Universidad) y hacia sus usuarios-clientes (los estudiantes) cambiaría con un *status* diferente del profesorado. Estas razones pueden ser discutibles y discutidas, pero hay un hecho que es incontrovertible: en las mejores universidades públicas del mundo, los profesores no son funcionarios.

#### IV. UN NUEVO MODELO: LA UNIVERSIDAD UNIVERSAL

En las universidades de todo el mundo, se observa una tendencia convergente en sus formas de gobierno y gestión. Esta convergencia se manifiesta en un creciente aumento de la autonomía en aquellos países en los que las universidades no la tenían y en una creciente intervención indirecta del *Estado* (exigencia de rendición de cuentas, demandas generales, financiación condicionada, etc.) en aquellos otros en los que las universidades estaban en una situación de notable independencia. En los países en los que los gobiernos han pasado a segundo plano, éstos no han abandonando la dirección de la educación superior, sino que la están ejerciendo a mayor distancia, estableciendo los marcos de referencia y definiendo los grandes parámetros del sistema, dejando los detalles a la iniciativa de las instituciones (Goedegebuure *et alii.*, 1994b). El *Estado*, en estos países ha abandonado su

tradicional posición de «*Estado supervisor*» por la de «*Estado facilitador*» (Neave y Van Vught, 1991), que trata de estimular a las instituciones universitarias a que ellas mismas busquen la eficacia, la eficiencia y la adaptación a las necesidades de la sociedad.

El hecho clave que explica estas nuevas actitudes y la convergencia de modelos de organización de los sistemas universitarios es el nacimiento del nuevo tipo de Universidad: la Universidad universal. Se trata de una Universidad que se universaliza en un doble sentido: extendiéndose a una gran parte de la población y extendiendo sus relaciones a lo largo y ancho del planeta, compitiendo en un entorno global por alumnos y profesores, y ofreciendo en este mismo entorno servicios, tecnología e información.

Satisfacer las necesidades globales de la sociedad supone cambios trascendentales en las propias organizaciones, ya que el volumen de recursos de todo tipo que manejan las instituciones de educación superior no es fácil de gestionar adecuadamente bajo las estructuras tradicionales basadas en el gobierno del *collegium* o en formas burocráticas. Por otro lado, la demanda de todo tipo de servicios está creciendo exponencialmente. La sociedad del conocimiento, que los expertos ven próxima (CE, 1995, 1997), exige a la Universidad convertirse en una empresa de servicios múltiples, en algo que alguien se ha atrevido ya a calificar como *broker del conocimiento y de las competencias profesionales* (Monasta, 1997).

No sólo han cambiado los objetivos y la diversificación interna de las universidades, sino que el entorno de las universidades se ha transformado también radical-

mente. Por un lado, los cambios tecnológicos y de la información están creando un nuevo entorno caracterizado por (Scott, 1996):

- La aceleración de la innovación científica y tecnológica.
- La rapidez de los flujos de información, que suponen una nueva dimensión del espacio y del tiempo del conocimiento.
- El aumento del riesgo en la mayoría de los fenómenos por la falta de previsibilidad de los resultados.
- La complejidad creciente de los fenómenos y la no-linealidad de los procesos.

Por otro lado, la globalización económica y las comunicaciones están desarrollando la competencia entre las instituciones hasta límites imprevisibles. La oportunidad de cualquier institución en cualquier lugar del mundo para buscar un nicho adecuado a sus posibilidades es un hecho factible. La internacionalización de los estudiantes es un fenómeno creciente en las universidades más destacadas del mundo, lo que tendrá efecto sobre todo el sistema. La investigación o los servicios ya no son necesariamente una cuestión local, sino que crecientemente se está internacionalizando.

El resultado de estos fenómenos es una complejidad creciente de las instituciones universitarias, difíciles de gestionar cuando existe además la fragmentación disciplinar y la diversidad de objetivos que son típicos de estas instituciones. Responder a estos cambios exige una organización flexible capaz de adaptarse a las múltiples necesidades sociales. Es difícil satisfacer estas demandas desde estructuras rígidas y de respuesta lenta, como son tanto las formas de gobierno colegiales como las burocráticas.

## 1. El gobierno de la nueva Universidad

Los cambios profundos en los sistemas universitarios y en las relaciones de éstos con los gobiernos han provocado y siguen provocando cambios también profundos en las formas de gobierno de las instituciones, que necesitan adaptarse a una nueva situación que es radicalmente distinta de la que existía hace tan sólo dos décadas. El análisis de lo que ha sucedido en el panorama internacional permite concluir que (De Boer, 1996): *a*) las reformas han ocurrido en todos los países en un mismo período de tiempo (desde mediados de los ochenta hasta la actualidad); *b*) las universidades gobernadas por el sistema «colegial» han sido el objetivo principal de los ataques, y *c*) las soluciones adoptadas van todas en el mismo sentido: desarrollar la eficiencia e introducir estructuras de gestión empresarial.

El hecho más común en todas las transformaciones realizadas o discutidas es la tendencia generalizada hacia la introducción en las universidades de técnicas de gestión empresarial, estableciendo en el gobierno de aquéllas criterios de racionalidad empresarial o, usando un anglicismo en boga, introduciendo el «*managerialismo*» en las universidades. Las características que definen el *managerialismo* en las instituciones universitarias son éstas (Neave y Van Vught, 1991):

- Mayor influencia de los agentes externos en la gestión de las instituciones.
- Un mayor hincapié en la gestión estratégica, diseño de metas, etcétera.
- La adopción de actitudes y técnicas desarrolladas y aplicadas en las empresas.

- Un incremento notable del liderazgo y una disminución sensible de las formas colectivas en la toma de decisiones.

En la mayoría de los países, las reformas han sido llevadas a cabo con resistencias por parte de los académicos, pero no con un enfrentamiento total. La experiencia demuestra que no existe evidencia de que estos procesos hayan atacado la autonomía sustantiva, y sí bastantes de que se ha desarrollado la autonomía de procedimiento (Goedegebuure *et al.*, 1994b). A pesar de todo, hay una queja constante por parte de los académicos de intromisiones en la autonomía universitaria. Esto es debido a que, en general, el resultado de la aplicación de estas innovaciones se traduce en cambios molestos para los académicos, tales como (Goedegebuure *et al.*, 1994b): mayores exigencias de carga docente, cambios en los mecanismos de funcionamiento que ya están bien establecidos, demandas de rendición de cuentas, aumento del poder de los órganos centrales de las instituciones e implantación de fuerzas de mercado, lo que es percibido por muchos como una estrategia sofisticada para pervertir las instituciones.

A la vez que existe un acuerdo en la necesidad de incrementar las técnicas de gestión empresarial, hay también un consenso en creer que las universidades no deben ser gobernadas como grandes empresas. Existen razones poderosas para pensar que la gestión empresarial sólo es posible hasta un cierto límite, por encima del cual los efectos serían posiblemente devastadores sobre la propia institución. Algunos de los factores específicos de las universidades que han de tenerse en cuenta en su funcionamiento interno son éstas:

- *La cultura de los académicos.* Tradicionalmente, los académicos han sido profesionales desarrollando su actividad en una institución, y no propiamente trabajadores de ella. Este espíritu forma parte sustancial de la cultura universitaria. Los académicos, por su peculiar función de generadores de conocimiento, han de tener un tratamiento específico.

- *La libertad académica.* La libertad académica supone que los académicos deben tener la libertad de desarrollar procedimientos propios de enseñanza e investigación que no tienen por qué estar plenamente integrados en una estructura jerárquica típica de las empresas productivas.

- *La fragmentación institucional.* Los académicos no siempre se sienten como integrantes de una institución. La disciplina científica, por ejemplo, define a los académicos en mucha mayor medida que su pertenencia a una institución. Estas actitudes hacen que exista una fragmentación insuperable dentro de las instituciones y sea problemático establecer planes de acción conjunta que son típicos de las empresas.

- *La multiplicidad de intereses.* Las universidades tienen intereses múltiples (enseñanza, investigación y servicios) con muchas facetas que son difíciles de coordinar y jerarquizar.

Entre los expertos, se proponen formas de gestión de las universidades que, acercándose a las técnicas de gestión empresarial, respeten más las especiales idiosincrasias de las instituciones universitarias. Van Vught (1996) habla de la planificación cibernética como una forma adecuada de gestionar las universidades: una planificación que responde instantáneamente a los efectos del entorno, se adapta a él y le da

respuesta sin que necesariamente el sistema globalmente tenga que afrontar el problema y decidir una solución. En esta imagen, la Universidad aprende del entorno y utiliza ese aprendizaje para hacer ajustes de acuerdo con las prioridades de la institución (Bargh *et al.*, 1996).

Otra imagen utilizada para expresar recientes tendencias en la organización de las universidades es la de la Universidad emprendedora (Clark, 1998; Bargh *et al.*, 1996). Desde esta óptica, la Universidad se considera como un ser vivo, inteligente en su funcionamiento, adaptándose continuamente a su entorno. En esta imagen, la fuerza directriz es el mercado, que informa a las universidades sobre oportunidades y relaciones de intercambio.

Otros proponen un modelo *Red* de gestión institucional como el que mejor se adaptaría a la complejidad creciente del entorno al que las organizaciones jerárquicas no son capaces de reaccionar (Dill y Sporn, 1996; Bargh *et al.*, 1996; Dopson y McNay, 1996). Una *Red* significa la existencia de relaciones estructuradas entre individuos o grupos con intercambio de comunicación laterales y recíprocos. El modelo de gestión de la Universidad de Amsterdam, que resumimos a continuación, es un buen ejemplo de esta concepción del gobierno de una institución que aúna descentralización con eficiencia en la gestión.

## 2. Un ejemplo de las nuevas tendencias: la Universidad de Amsterdam

La Universidad de Amsterdam ha realizado recientemente transformaciones importantes (como casi todas las universidades holandesas) gracias a las

posibilidades que le otorga la nueva ley de 1997 que abolía, tras 25 años de pervivencia, el viejo sistema de gobierno basado en la mayoría (Acherman, 1998). La nueva organización central de la Universidad se basa en:

- *El Consejo de Supervisores.* Consta de cinco miembros nombrados por el ministro de Educación. Son todos externos a la Universidad. Normalmente, alguno de una gran empresa, alguna personalidad del entorno local (el ex-alcalde de Amsterdam en el caso de esta Universidad), algún ilustre académico ya retirado, etc. El *Consejo de Supervisores* nombra al *Consejo Ejecutivo*, aprueba el presupuesto y supervisa el funcionamiento de este consejo.

- *El Consejo Ejecutivo.* Formado por tres miembros que nombra el *Consejo de Supervisores*, gobierna la universidad. Uno es el Presidente, otro el Rector Magnífico y el tercero es el Vicepresidente Ejecutivo. El primero representa a la Universidad y es responsable del gobierno, el Rector es responsable de asuntos académicos, y el tercero se dedica a los asuntos financieros. Sin embargo, sus decisiones son tomadas en equipo, actuando como un triunvirato.

En la nueva organización, las facultades han adquirido una importancia notable debido al importante proceso de descentralización abordado. La estructura de las facultades se basa en los siguientes elementos:

- *Decano.* Nombrado por el *Consejo Ejecutivo*, no necesariamente entre los miembros de la Facultad. Los directores de los institutos y departamentos son responsables ante el Decano. Actúa en un sistema descentralizado como el responsable máxi-

mo de la Facultad en todos los aspectos, incluidos los financieros. Está apoyado por un gerente de amplio poder dentro de la Facultad. Las facultades se han convertido en unidades independientes que pueden llegar a estar muy diferenciadas.

- *Institutos de educación (o de investigación)*. Cubren los programas educativos (y de investigación). El Director es responsable de la calidad del programa. El Director decide quién y qué se enseña, controlando cómo se hace. El Director del Instituto recibe el presupuesto del programa y «alquila» a los profesores de los distintos departamentos, o de otra Universidad, si no encuentra a los adecuados dentro de ella.

- *Departamentos*. Dirigidos por un Director de Departamento responsable de mantener un grupo de académicos competentes en la disciplina y en las diversas sub-disciplinas. Es nombrado por el *Consejo Ejecutivo* a propuesta de los miembros del Departamento. Responsable de políticas académicas y de personal. De su buen trabajo depende que el personal de su departamento sea «alquilado» por los institutos de esta u otra universidad.

El sistema de esta Universidad, típico del nuevo modelo holandés, se caracteriza, como se puede apreciar, por los siguientes hechos:

- Un estricto control social de la Universidad, con cargos hasta nivel de Decano nombrados por instancias en las que los académicos son meramente consultados.

- Un sistema profundamente descentralizado de gestión, con un entramado de centros de decisión importantes, financiera y académicamente.

- Un sistema de «alquiler» de los académicos que extrema la responsabilidad de éstos en el cumplimiento de sus deberes profesionales.

## V. CONCLUSIONES

Las universidades son instituciones centenarias, pero que están cambiando radicalmente en sus objetivos y en su relación con el entorno. Las actuales instituciones tienen muy poco que ver con las viejas universidades medievales, aunque a todos nos complazca sentirnos parte de instituciones históricas. Las universidades actuales, empresas de servicios en la era del conocimiento, necesitan formas de gobierno y de gestión distintas a las tradicionales. Así se ha entendido en todos los países en los que la educación superior ha alcanzado un nivel suficiente de desarrollo. La respuesta a este reto ha sido doble:

- Por un lado, los gobiernos han transformado sus relaciones con las universidades, promoviendo su independencia como el mejor modo de desarrollar la eficacia del servicio. Este desarrollo de la independencia de las universidades se ha realizado a cambio de mayores exigencias de rendición de cuentas, del establecimiento de sistemas de financiación más rigurosos y ligados al rendimiento y, sobre todo, de la promoción de mecanismos de mercado en la educación superior.

- Por otro lado, las instituciones, ante el nuevo entorno, están desarrollando nuevas formas de gobierno y de gestión que tratan de conjugar la necesaria utilización de modelos empresariales de gestión con el respeto a la especial idiosincrasia de las universidades. En este sentido, la

tendencia clara es: abandonar el modelo colegial de gobierno adoptando modelos que combinen la autonomía con la necesaria responsabilidad social de las instituciones.

Éste es un camino que, a mayor o menor velocidad, están recorriendo todos los países. Existe, sin embargo, un hecho indiscutible: aquellos países cuyas universidades están a la cabeza científica y tecnológica del mundo, son también los países que están a la cabeza en este proceso de reforma en las formas de gobierno y gestión de las universidades.

## NOTAS

(1) Así, por ejemplo, la constitución de California reconoce la autonomía de la *University of California* (la Universidad pública de bandera en aquel estado), pero no la de otras instituciones universitarias dedicadas fundamentalmente a la enseñanza (TROW, 1998).

(2) En su voto particular a la conocida sentencia de 1987 del Tribunal Constitucional sobre la LRU, el magistrado Díez Picazo, refiriéndose a la Constitución Española, señalaba con gran clarividencia: «me resulta difícil concebir como derecho fundamental una regla de organización de corporaciones» (CONSEJO DE UNIVERSIDADES, 1989b, página 86).

(3) A nadie se le ocurre pensar que la autonomía del Banco Central Europeo, por ejemplo, suponga que sus empleados elijan al Consejo de Administración que define la política monetaria europea. Son los gobiernos, en representación de los ciudadanos, quienes realizan ese nombramiento. Una excepción notable es el caso español. En España, una conocida sentencia del Tribunal Constitucional afirmaba que la autonomía reside en la «comunidad universitaria» y no en la institución. Esta sentencia no sólo es muy dudosa desde el punto de vista de la racionalidad, sino que lo es también desde un punto de vista legal, habida cuenta de que dicho tribunal estaba compuesto por bastantes miembros de la «comunidad universitaria».

(4) Ya en 1988, el grupo internacional de expertos que analizó la aplicación de la LRU en España se planteaba la racionalidad del sistema de gobierno y de elección de líderes que esa ley establecía (ICED, 1989).

## BIBLIOGRAFÍA

ACHERMAN, H. (1998), «Central strategic governance and decentralised accountable leadership. The case of the Universiteit van Amsterdam», ponencia pre-

- sentada en el *Strategic Management Workshop*, EAIR-IMHE, Amsterdam.
- AGB (1996), *Ten Public Policy Issues for Higher Education in 1996*, AGB Public Policy Series, n.º 96-1, Washington, Association of Governing Boards of Universities and Colleges.
- ARIAS, A. (1997), *El régimen económico y financiero de las universidades*, Editorial Complutense, Madrid.
- BARGH, C.; SCOTT, P., y SMITH, D. (1996), *Governing Universities. Changing the Culture?*, Buckingham, SRHE.
- BARNES, J. (1999), «Funding and University Autonomy», en M. HENKEL y B. LITTLE (eds.), *Changing Relationships between Higher Education and the State*, Jessica Kingsley.
- BECHER, T., y KOGAN, M. (1992), *Process and structure in higher education*, Routledge.
- BERDAHL, R. (1991), «Academic freedom, autonomy, and accountability in British universities», *Studies on Higher Education*, 15, pág. 2.
- BIRNBAUM, R. (1991), «American and Dutch higher education: The myths and realities of steering, leadership and autonomy», *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, 9, páginas 134-148.
- CE (1995), *White Paper on education and training: Teaching and learning; towards the learning society*. Documento COM (95), pág. 590.
- (1997), *Towards a Europe of knowledge*. Documento COM (97), pág. 563.
- CLARK, B. R. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities*, Pergamon.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1989a), *Estudios de gestión y administración universitaria. Apuntes de una doble experiencia: Estados Unidos y España*, Madrid, Consejo de Universidades.
- (1989b) *La autonomía universitaria*, Madrid, Consejo de Universidades.
- DE BOER, H. (1996), «Changing institutional governance structures», en P. MAASSEN y F. VAN VUGHT (eds.), *Inside Academia*, Utrecht, De Tijdstroom.
- DILL, D., y SPORN, B. (1996), «What will the University of the twenty-first century look like?», en D. DILL y B. SPORN (eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon.
- DOPSON, S., y MCNAY, I. (1996), «Organizational Culture», en D. WARNER y D. PALFREYMAN (eds.), *Higher Education Management*, Buckingham, SRHE.
- ENDERS, J. (2000), «A chair system in transition: Promotion, appointment and gatekeeping in German higher education», *Higher Education*, en prensa.
- FULTON, O. (2000), «La situación del profesorado universitario en el Reino Unido», en J. G. MORA (ed.), *El profesorado universitario: la situación en España y las tendencias internacionales*, Consejo de Universidades, Madrid.
- GOEDEGEBUURE, L.; KAISER, F.; MAASSEN, P.; MEEK, L.; VAN VUGHT, F., y DE WEERT, E. (1994a), «International perspective on trends and issues in higher education policy», en L. GOEDEGEBUURE et al. (eds.), (1994b).
- GOEDEGEBUURE, L.; KAISER, F.; MAASSEN, P., y DE WEERT, E. (1994b), «Higher education policy in international perspective: An overview», en L. GOEDEGEBUURE et al. (eds.), *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*, Pergamon.
- ICED (1989), *La reforma universitaria. Evaluación e informe*, Consejo de Universidades.
- MCDANIEL, O. C. (1997), «Les établissements d'enseignement supérieur peuvent-ils se passer de l'intervention de l'Etat?», *Gestion de l'enseignement supérieur*, 9, 2, págs. 129-149.
- MONASTA, A. (1997), «Higher education as the producer, transmitter, and broker of knowledge as well as competence», *Higher Education in Europe*, XXII, 3, páginas 293-302.
- NEAVE, G., y VAN VUGHT, F. (1991), *Prometheus Bound*, Pergamon.
- NETTLES, M., y COLES, J. (1999), «Assessment and accountability: a study in higher education policy tension», ponencia presentada en el 21<sup>st</sup> EAIR Forum, Lund, agosto.
- SCOTT, P. (1996), «University governance and management. An analysis of the system and institutional level changes in Western Europe», en P. MAASSEN y F. VAN VUGHT (eds.), *Inside Academia*, De Tijdstroom, Utrecht.
- SPORN, B. (1996), «Managing university culture: an analysis of the relationship between institutional culture and management approaches», *Higher Education*, 32, págs. 41-61.
- TEICHLER, U. (1991), «The Federal Republic of Germany», en G. NEAVE y F. VAN VUGHT (eds.), *Prometheus Bound*, Pergamon.
- TIERNEY, W. G. (1998), «Tenure in the United States», *International Higher Education*, 10, págs. 9-11.
- TROW, M. (1998), «Governance in the University of California: the transformation of politics into administration», *Higher Education Policy*, 11, págs. 201-215.
- UNESCO (1995), *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*, UNESCO.
- VAN VUGHT, F. (1996), «The new context for academic quality», en D. DILL y B. SPORN (eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon.

## Resumen

En este artículo se analizan las tendencias actuales en el gobierno y la gestión de las universidades en los países occidentales. En primer lugar, se examinan los cambios históricos en el entorno de las universidades que han sustentado las diversas formas de gobierno. En segundo lugar, se evalúa la funcionalidad de algunos principios básicos como libertad académica, autonomía universitaria, democracia interna de las instituciones y el estatuto del profesorado. Finalmente, se exploran los cambios recientes en el entorno de las universidades, y se discuten las formas de gobierno y gestión que mejor se adaptan a estos cambios.

*Palabras clave:* gobierno universidades, gestión universidades.

## Abstract

In this article we analyze current trends in the government and management of universities in Western countries. Firstly, we examine the historical changes in the environment of the universities that have sustained the different forms of government. Secondly, we evaluate the functional utility of such basic principles as academic freedom, university independence, internal democracy of the institutions and the teachers' statute. Lastly, we explore the recent changes in the environment of the universities and discuss the forms of government and management that best adapt to these changes.

*Key words:* university government, university management.

*JEL classification:* I20, I28.