

El Consejo Social, una institución discutida ayer, necesaria hoy e imprescindible mañana

Javier Fernández-Fernández.
Universidad Complutense de Madrid.
javierff@ucm.es

RESUMEN

Cuando analizamos detalladamente el papel que la legislación española encomienda a los Consejos Sociales en la Universidad pública, y basándonos también en la literatura existente en la materia, comprobamos que, por regla general, los Consejos Sociales distan mucho de ser aquello para lo que se crearon. De hecho, en sus más de 30 años de existencia, los Consejos Sociales han jugado un escaso papel en la captación de recursos para sus Universidades, cuando esta competencia está claramente contenida en la propia Ley. Con el paso de los años desde su creación, el alumbramiento de los Consejos Sociales en 1983 ha derivado en un abierto debate en cuanto a las formas de gobierno de las Universidades. En este debate intervienen quienes defienden una gobernanza externa -o mayoritariamente externa- a lo que significa la Academia, y los que abogan por una dirección en manos de quienes forman parte de la Universidad, dado su mejor conocimiento de la misma. Esta cuestión ha congregado a distintos sectores de la sociedad, desde los propios Consejos Sociales -que reclaman para sí un papel más protagonista en el gobierno de las Universidades-, a otros colectivos, como empresarios, académicos, la Administración Pública, expertos y otros especialistas en la materia.

Palabras clave: universidad, Consejos Sociales, financiación, Gobernanza Universitaria.

The Board of Trustees, an institution discussed yesterday, necessary today and essential tomorrow

ABSTRACT

If we analyze the role that the Spanish legislation concedes to the Consejos Sociales we will discover that, as a general rule, these councils have been ineffective in some key tasks assigned to them; a point also highlighted by other researches. As a consequence, during the last 30 years, the Consejos Sociales have

not been able to increase economic resources, one of their core functions established by law. Since their origin in 1983, these councils have been opening through the years a debate around the best governmentality for public universities. There are two opposed views within this debate. One group defends the necessity of an increasingly external governance connected to the society, meanwhile the second group stands for an internal governance based on the experience managing universities of the academic community. Many social actors have been involved in this polemic, including the Consejos Sociales –which claim for a more important role- but also private companies, academics, the Public Administration and different kind of experts.

Keywords: University, Boards of Trustees, Financing, University Governance.

1. “El Consejo Social, una institución discutida ayer, necesaria hoy e imprescindible mañana”

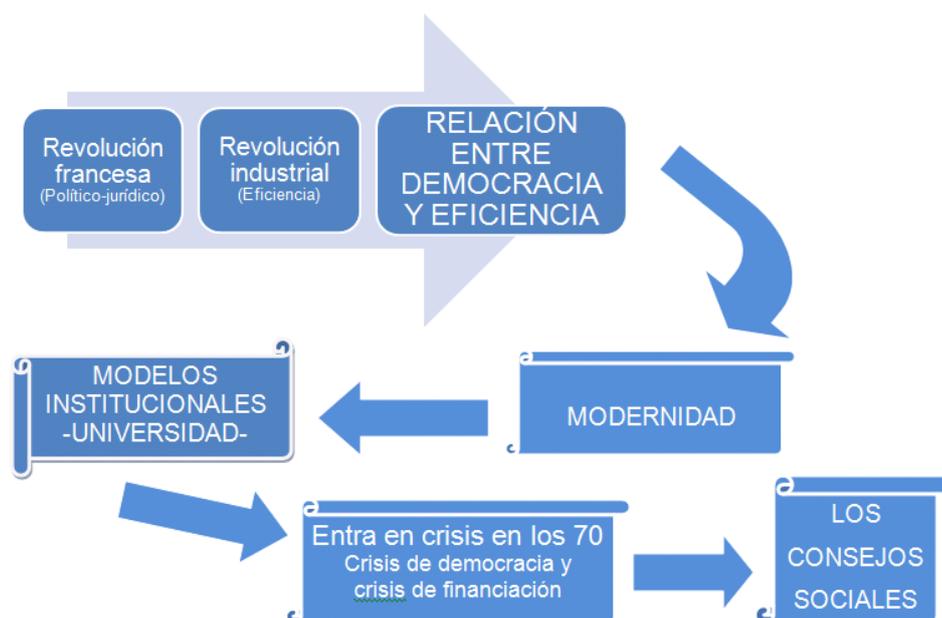
Esta afirmación tan gráfica, pronunciada en 2014 por Román Felones, Presidente del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra (Felones, 2014) sirve como título de este artículo, que conjuga gobernanza y financiación universitarias, y pone el foco en la figura institucional del Consejo Social desde un punto de vista económico, pero también en su relevancia en la política universitaria, incidiendo en algo que, lejos de considerarse puramente materialista –por lo crematístico-, habla claramente de supervivencia de una institución como es la Universidad pública, que está sufriendo como ninguna otra la falta de financiación y de compromiso por parte de organismos con competencia para contribuir a que se lleve a cabo su necesaria adaptación de la estructura institucional a las nuevas demandas ciudadanas; unas demandas que se dirigen hacia nuevas titulaciones que se adapten a un entorno más competitivo, y a la recuperación de los ajustes que se han producido como consecuencia de los recortes realizados en el gasto público en educación por la crisis económica.

Es precisamente en un entorno en el que las condiciones socioeconómicas eran similares a las actuales, cuando en 1983 aparece la figura del Consejo Social, que surge a partir de la idea de crisis fiscal y crisis de democracia, con el doble objetivo de buscar financiación adicional para hacer sostenibles las Universidades, y hacer más democrática y participativa la Universidad, respectivamente.

En cuanto a fenómeno ligado a la modernidad y al desarrollo de las democracias representativas, la crisis experimentada por éstas a partir de los años 70, tiene también un efecto explicativo sobre la aparición de los Consejos Sociales, pues estos órganos, tal y como están configurados hoy día, deben cumplir esa doble función; por un lado, sus miembros constituyen la representación social en la Universidad, y, por otro, deben buscar financiación adicional para hacer económicamente viables a las Universidades públicas.

La aparición hace 34 años de los Consejos Sociales en el ámbito universitario español ha sido quizá un intento de democratizar las universidades, trayendo al entorno académico a representantes de otros sectores de la economía y de la sociedad, para que de alguna forma sus intereses y sus visiones puedan estar recogidos en la acción pública de la propia universidad.

El modelo diseñado por el legislador español en 1983 es de los que más atribuciones otorga en el gobierno universitario a un órgano compuesto mayoritariamente por personas ajenas a la comunidad universitaria (Martínez y Gurrea, 1999, p. 358).

Figura 1. Recreación del surgimiento histórico de los Consejos Sociales

Fuente: Elaboración propia.

Como apunta Morales (2007, p. 3), “lo que aparece como triunfo de la democracia no es otra cosa que el reemplazo de un régimen intervencionista por mercados políticos competitivos. Donde el poder político desaparece favorablemente cuando el Estado es reemplazado por actores económicos, sociales y culturales autónomos sin pretensión de poder absoluto”. Esto mismo es lo que constituye la idea principal de la figura de los Consejos Sociales, aunque al aproximarnos al concepto de nueva gobernanza universitaria se perciba que esta idea de la *no pretensión de poder* se aleje por momentos de la génesis inicial del planteamiento de Morales, dado que, de alguna forma, los Consejos Sociales sí buscan ese poder, sino absoluto, sí destacado.

Las Universidades existían antes que la modernidad, pero son fundamentalmente fruto de ésta; cabría preguntarse entonces si la crisis de modernidad y la crisis democrática que experimentaron los países occidentales a mediados de los años 70, tuvieron un impacto significativo sobre la reforma de las universidades. La crisis fiscal del Estado tuvo como consecuencia inmediata el retraimiento de éste de muchas de sus responsabilidades públicas, y, por ende, del apoyo que el Estado había prestado a las “universidades del capitalismo del bienestar”.

Es en este contexto en el que nacen los Consejos Sociales, precisamente como solución a ambos procesos, pues por un lado se introducen en la Universidad elementos externos al sistema –los representantes de la sociedad–, un sistema hasta entonces ocupado exclusivamente por académicos, y, por otro, a estos representantes de la sociedad se les encomienda la búsqueda de financiación para la propia Universidad, dado que el Estado no puede asumir plenamente su financiación, y las fórmulas sustitutivas, como las subidas de impuestos y de tasas académicas constituyen una alternativa políticamente difícil de implementar y con un alto coste social. Se puede entender la evolución de la Universidad a través de los Consejos Sociales, que son la génesis de esta transición, porque nacen en un momento en que se estaba cuestionando tanto la democracia como la financiación. Precisamente, los principios básicos de la modernidad son la democracia –entendida como un impulso a la autodeterminación individual y colectiva– y la eficiencia, por lo que podemos asegurar que los Consejos Sociales son un producto tanto de la modernidad, como del neoliberalismo.

Sin mencionar a los Consejos Sociales, la UNESCO (1998a, Acciones 1f y 5f) ya había regulado que:

Los Estados Miembros, comprendidos sus gobiernos, parlamentos y otras autoridades deberán (...) instaurar nuevas modalidades de colaboración entre los establecimientos de educación superior y los distintos sectores de la sociedad para que la educación superior y los programas de investigación contribuyan eficazmente al desarrollo local, regional y nacional, (...) y afianzar sus relaciones con el mundo del trabajo en una base nueva, que implique una asociación efectiva con todos los agentes sociales de que se trata, empezando por una armonización recíproca de las actividades y de la búsqueda de soluciones para los problemas urgentes de la humanidad, todo ello en el marco de una autonomía responsable y de las libertades académicas.

El 1 de septiembre de 1983 se publica la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU), que “tiene como objeto, por un lado, desarrollar el precepto constitucional de la autonomía universitaria y efectuar una distribución de competencias en materia de enseñanza universitaria entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias Universidades; y por otro, posibilitar la reforma de la organización y funcionamiento de la Universidad para adecuarla al proceso de modernización de la sociedad española y democratización de su forma política” (Calzón et ál., 1996, p. 12).

En la Exposición de motivos de la LRU son numerosas las referencias a la Constitución Española y a las libertades no hacía mucho reconquistadas, reconociendo la autonomía de las Universidades, una distribución de competencias universitarias entre los distintos poderes públicos, y la libertad académica (de docencia y de investigación), fundamento, pero también límite de la autonomía de las Universidades.

Esta primera aparición de los Consejos Sociales en el panorama legislativo español es un incipiente intento por democratizar la Universidad, manteniendo su propia autonomía, aunque solamente aparecen en un artículo de los cincuenta y nueve que constituyen la LRU.

En este artículo -art. 14- se estipula lo siguiente:

1. El Consejo Social es el órgano de participación de la sociedad en la Universidad; 2. Corresponde al Consejo Social la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad a propuesta de la Junta de Gobierno y, en general, la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios. Le corresponde, igualmente, promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad; 3. El Consejo Social estará compuesto: a) En sus dos quintas partes, por una representación de la Junta de Gobierno elegida por ésta de entre sus miembros, y de la que formarán parte, necesariamente, el Rector, el Secretario General y el Gerente; b) En las tres quintas partes restantes, por una representación de los intereses sociales, de acuerdo con lo que establezca una Ley de la Comunidad Autónoma correspondiente. Esta Ley fijará, asimismo, el número total de miembros de dicho Consejo y, en todo caso, preverá la participación de representantes de sindicatos y asociaciones empresariales. Ninguno de los representantes a que alude este párrafo podrá ser miembro de la comunidad universitaria; y 4. El Presidente del Consejo Social será nombrado por la correspondiente Comunidad Autónoma.

El legislador argumenta que “la reforma es también imprescindible para que la Universidad pueda rendir a la sociedad lo que tiene derecho a exigir de aquella, a saber: calidad docente e investigadora; algo que, sin embargo, sólo podrá ofrecer si le garantizan condiciones de libertad y de autonomía, pues sólo en una Universidad libre podrá germinar el pensamiento investigador, que es el elemento dinamizador de la racionalidad moderna y de una sociedad libre”.

Estos valores se incluyen también a nivel global en la Recomendación aprobada por la Conferencia General de la UNESCO, que determina que “los establecimientos de enseñanza superior, el personal y

los estudiantes universitarios deberán, entre otras, utilizar su capacidad intelectual y prestigio moral para defender y difundir activamente valores universalmente aceptados, y en particular la paz, la justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad, tal y como han quedado consagrados en la Constitución de la UNESCO” (UNESCO, 1998b, art. 2d).

El que fuera Ministro de Educación y Ciencia, Pérez Rubalcaba, manifestaba años después de su aprobación, y en referencia a los Consejos Sociales, que con la Ley de Reforma Universitaria se trataba de que “las universidades pasaran de una tutela del Estado, una tutela excesiva del Estado, a una autonomía en la que hubiera una institución que asegurara y garantizara la presencia de los intereses generales para así evitar los riesgos que, sin duda, toda autonomía tiene, de una excesiva y mal entendida corporativización” (Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1992, p. 199).

Hoy día se cuestiona la composición de los Consejos Sociales, como en el Libro Blanco de la Universidad de Cataluña (ACUP, 2008, p. 143), donde se pone de manifiesto que “es positivo mantener cierta distancia entre la Administración y la Universidad mediante la introducción de unos Consejos Sociales altamente cualificados, con profesionales implicados y no vinculados a partidos políticos. Estas personas deberían mantener la distancia suficiente respecto a los asuntos internos de la Universidad y disponer del tiempo y de los recursos necesarios para poder concentrarse en aspectos relativos a la eficiencia en la gestión, la calidad o el acceso”.

Si nos atenemos al espíritu de la Ley, entendemos que la Universidad financiada únicamente con fondos públicos siempre estará supeditada al organismo institucional –Gobierno central o Comunidad Autónoma- que se los conceda. La autonomía universitaria será pues real en el aspecto económico cuando la Universidad pueda captar recursos procedentes de otras fuentes de financiación, distintos a éstas de ámbito institucional, sin perjuicio del cumplimiento de la legislación en cuanto a todos los controles y rendición de cuentas externos establecidos.

De hecho, en referencia a los controles, estos son exhaustivos, pues los Órganos Autonómicos de Control Externo tienen atribuido, en su respectivo ámbito territorial, el control externo de la gestión económico-financiera de las instituciones y entidades del sector público autonómico y local. En cumplimiento de lo previsto en el respectivo Estatuto de Autonomía de las Comunidades Autónomas o, posteriormente, en la correspondiente Ley de creación, se han ido constituyendo sucesivamente diferentes Órganos de Control Externo en la mayor parte de las Comunidades Autónomas. De las 17 Comunidades Autónomas, 13 cuentan con su correspondiente Órgano de Control Externo: Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, Audiencia de Cuentas de Canarias, Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, Consejo de Cuentas de Castilla y León, Sindicatura de Comptes de les Illes Balears, Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, Cámara de Cuentas de Andalucía, Sindicatura de Comptes de Catalunya, Consello de Contas de Galicia, Cámara de Cuentas de Aragón, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas -Herri-Kontuen Euskal Epaitegia-, Cámara de Comptos de Navarra –Nafarroako Kontuen Ganbera- y Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha (rendiciondecuentas.es, 2015).

A este control externo se añaden otros órganos de control de carácter interno, sobre todo el que día a día realizan los diferentes Servicios de Intervención, Auditoría y Control de las propias Universidades, así como sus Consejos Sociales, que tienen una competencia clara en esta materia. Como atestigua el Fiscal Jefe del Tribunal de Cuentas, González (2014), citado en (Arias, 2014), “si el Control Interno funciona bien, el Control Externo lo tiene fácil”.

Asegurado pues el control, es entonces importante que la Universidad busque fuera de su ámbito esta financiación complementaria, que le facilite disponer de una mayor autonomía en su gestión.

En la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, se sigue manteniendo, y en la misma numeración del artículo (art. 14), la figura del Consejo Social como órgano de participación de la sociedad en la Universidad, a quien “corresponde promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad”.

Es el legislador el que le abre la puerta, le muestra el camino y facilita a la Universidad instrumentos para llevarlo a cabo, dando competencias expresas para ello a la figura de los Consejos Sociales, que en su gestación legislativa nacen como garantes de que las universidades sigan constituyendo “un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas”.

Es pues al Consejo Social, como órgano de participación de la sociedad en la Universidad, a quien “corresponde promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad”.

Seis años después se publica la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, debido principalmente a los cambios que se habían producido entonces en el entorno en materia de política de educación superior en Europa y al impulso que la Unión Europea pretende dar a la investigación en todos los países miembros.

En esta Ley Orgánica se mantiene el papel de los Consejos Sociales, a los que corresponde, como en las dos Leyes Orgánicas anteriores, “promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad” –art. 11, como nueva redacción del art. 14. En esta modificación legislativa se introduce la obligación de los Consejos Sociales de “aprobar un plan anual de actuaciones destinado a promover las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de la actividad universitaria”.

Esta función de los Consejos Sociales no se ve modificada, pues no aparece ninguna referencia a nuevos cambios en el Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalidad del gasto público en el ámbito educativo, que modifica la Ley Orgánica anterior, y cuya publicación es consecuencia de la coyuntura económica existente en un entorno de crisis económica y del compromiso de la Unión Europea de reducción del déficit público.

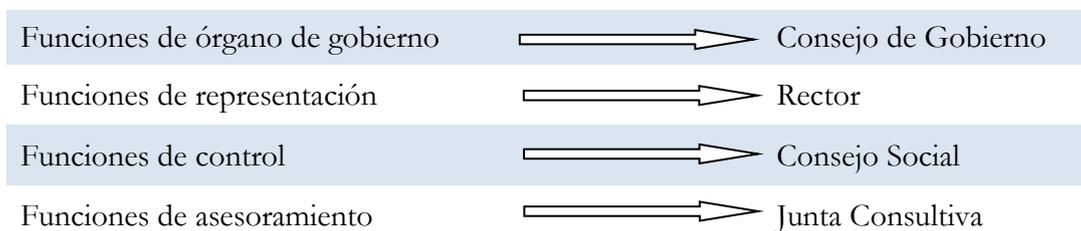
Es precisamente por este objetivo incumplido de la captación de recursos para las universidades donde los Consejos Sociales han cosechado las mayores críticas, pues en muchos de los casos, aun suponiendo su mantenimiento un coste para las universidades, los esfuerzos que realizan los Consejos Sociales para la búsqueda de financiación se reducen en ocasiones a la captación de patrocinios para sus propios premios, o para la concesión de becas con fondos procedentes de las dietas que algunos de sus miembros renuncian a percibir (Fernández-Fernández, 2016).

Estas críticas proceden tanto de sectores ajenos a la universidad, como desde la propia institución académica, e incluso se dan casos de autocrítica por parte de algunos Consejos Sociales, que reconocen su falta de eficacia en esta tarea.

2. El Consejo Social, ¿órgano de gobierno?

Respecto a la discutida figura del Consejo Social como órgano de gobierno, en no pocas ocasiones sus representantes consideran a este órgano de participación de la sociedad en las Universidades como órgano de gobierno, aunque son también frecuentes las opiniones contrarias, como Arias (2004, pp. 83 y 86) y Punset (2003, pp. 22 y 34), dos expertos que mencionan para su argumentación el contenido de la Ley Orgánica de Universidades (LOU), de 2001, que recoge en su Exposición de motivos que “la Ley establece una nítida distinción entre las funciones de gobierno, representación, control y asesoramiento, correspondiendo cada una de éstas a un órgano distinto de la estructura de la Universidad”. Así, Arias Rodríguez expone que “parece que, en el ámbito institucional, se refiere al Consejo de Gobierno, el Rector, el Consejo Social y la Junta Consultiva, respectivamente”. Con esta deducción, el Consejo Social de la Universidad sería entonces un órgano de control, y Punset manifiesta que “un repaso del amplísimo listado de competencias que los Estatutos atribuyen al Consejo de Gobierno permite afirmar que, salvo en materia económico-presupuestaria, en él reside el poder decisorio dentro de la Universidad”.

Figura 2. Funciones de los órganos de las Universidades



Fuente: Elaboración propia, basada en la Ley Orgánica de Universidades.

No obstante, y respecto a los órganos de gobierno, el art. 13 de la Ley Orgánica de Universidades resulta confuso, cuando lo titula “Órganos de gobierno y representación de las Universidades públicas”, incluyendo al Consejo Social como uno de los órganos colegiados de la Universidad, como si también lo fuera “de gobierno”, pues no deja de estar incluido dentro del mismo artículo.

Cualquier interrogante sobre el particular viene a resolverse tras la lectura del art. 15 posterior, que establece que “el Consejo de Gobierno es el órgano de gobierno de la Universidad; el artículo determinado «el» despeja cualquier duda, pues deja a las claras que órgano de gobierno universitario sólo hay uno, y éste es el Consejo de Gobierno. Contar con tres miembros (algunos lo han reducido a dos) en el Consejo de Gobierno de la Universidad (art.15.2) no convierte al Consejo Social en órgano de gobierno universitario. El órgano de gobierno de la Universidad está formado por el Consejo de Gobierno. Utilizando un paralelismo con el Estado, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, por ejemplo, es una tarea de control, y es realizada por el Parlamento de la Nación como asamblea representativa de una pluralidad de voces que representan los diferentes intereses de la sociedad, pero quien los redacta es el Gobierno de España, que es quien detenta el órgano de gobierno.

3. Visibilidad y conocimiento de los Consejos Sociales

La (in)visibilidad de sus actuaciones y el (des)conocimiento que se tiene de los Consejos Sociales, tanto desde dentro de la Comunidad Universitaria como desde ámbitos externos a ella, es una preocupación en algunos Consejos Sociales, pues son ellos quienes en muchos casos señalan esta circunstancia. La propia Conferencia de Consejos Sociales reconoce en (Conferencia de Consejos Sociales, 2011) que:

Como los consejos sociales han pintado poco en la Universidad, tampoco los poderes públicos les han tenido muy en cuenta para el diseño y ejecución de sus políticas universitarias hasta ahora, cuyas decisiones a menudo se ven más determinadas por la conveniencia de mantener la paz universitaria que por la necesidad de incrementar la rentabilidad social de las universidades.

Un estudio que Deloitte realizó para el Consejo Social de la Universidad de Valladolid (2014, pp. 18-27) evidenció que después de más de 25 años desde su constitución, el Consejo Social era un órgano poco conocido y escasamente valorado por la sociedad en su conjunto, que se percibía como un órgano prescindible y de escaso valor (Figura 3).

Figura 3. Percepción de la Universidad de Valladolid sobre su Consejo Social



Fuente: Consejo Social de la Universidad de Valladolid (2014, p. 20).

4. Nueva gobernanza universitaria

La nueva gobernanza o gobernanza moderna implica la incorporación de actores sociales y de mercado – empresas- en los procesos de decisiones públicas; es decir, se trata de una gobernanza más horizontal y menos jerárquica, donde se incrementan los elementos de autogobierno y cogobierno.

Existe en los últimos años en nuestro país una tendencia a reforzar el papel de los Consejos Sociales en lo que a la nueva gobernanza universitaria se refiere. Un claro ejemplo es el protagonizado por López de Silanes, quien manifiesta que “para lograr que la universidad sea patrimonio de toda la sociedad y esté a su servicio, es necesario modificar los órganos y funciones del gobierno universitario y reforzar el papel de los Consejos Sociales” (López, 2009).

En parecidos términos se manifiestan la Fundación Conocimiento y Desarrollo y la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, cuando ambas llegan a la conclusión de que “hoy por hoy, y de acuerdo con el régimen jurídico vigente, el único órgano capaz de desempeñar, siquiera en parte, las funciones que se predicarían de una eventual «Junta de Gobierno» de acuerdo con la propuesta que ahora se realiza es el Consejo Social” (Ministerio de Ciencia e Innovación, 2008, p. 52) y (Ministerio de

Educación, 2008, p. 52), pues se plantearían ampliar las atribuciones que ahora tienen para la puesta en marcha de una serie de reformas como son la de constituir una “Junta de Gobierno con creciente presencia de miembros externos a la Universidad”, como se viene haciendo en otros países europeos.

El Consejo de Universidades y Conferencia General de Política Universitaria (2010, p. 21) no es ajeno a la necesidad de redefinir el modelo para diseñar universidades acordes a los requerimientos sociales y lo expresa de la siguiente manera:

Los procesos establecidos para la elección de los órganos de gobierno de la institución, por su extensión y por su indeterminación de responsabilidad funcional, no propician la proactividad que se requiere de los dirigentes universitarios para avanzar en la modernización de las estructuras productivas, en la incorporación e integración de las demandas sociales y en la urgente internacionalización que identifica a la sociedad del conocimiento. Es, por tanto, preciso y urgente reflexionar acerca del actual modelo de gobernanza universitaria para encontrar el diseño idóneo que garantice que nuestras universidades estarán posicionadas en lugares acordes a la relevancia de la economía española en el contexto internacional.

Existen reputadas voces críticas en este sentido, como la de Pons Ràfols quien se refiere a los miembros no universitarios del Consejo Social, de quienes dice, citando a Punset (2003, p. 44), que “con poca dedicación y poco conocimiento de los temas universitarios, acaban representando el papel que requiera su procedencia o sus simpatías políticas” (Pons, 2012, p. 18).

En cambio, ante esta nueva gobernanza universitaria que planea sobre el horizonte de las universidades, se percibe que los Consejos Sociales están de acuerdo en constituirse en referente en el nuevo gobierno de las Universidades (Conferencia de Consejos Sociales, 2011, pp. 9 y 17), pues manifiestan que:

Es necesario crear un estado de opinión generalizado en torno al carácter ineludible que tiene la reforma de la gobernanza universitaria en España. En esta dirección, resulta esencial que los consejos sociales participen activamente en todos los espacios desde los cuales el cambio del modelo de gobierno pueda ser requerido, debatido y definido. Para ello los presidentes y consejeros de estos órganos han de multiplicar sus contactos y relaciones con los responsables de los centros de decisión universitarios y agentes de influencia externa que puedan contribuir a la consecución de la reforma. Se trata, en definitiva, de desplegar una paciente y tenaz labor persuasoria en torno al cambio de modelo de gobernanza como única vía para que la universidad española pueda desarrollar su misión social y alcanzar proyección internacional.

Esta estrategia de actuación se pone de manifiesto también cuando apuntan que:

Es necesario actuar con cautela, o más bien con inteligencia, de cara a la definición del futuro modelo de gobernanza universitaria. En el contexto de un largo proceso encaminado a remover los obstáculos internos que se interponen en su camino, resulta contraproducente que inicialmente los consejos sociales focalicen este debate en torno a los aspectos más controvertidos o que más susceptibilidades despierta en el seno de la comunidad universitaria, como puede ser el sistema de elección o designación de rector. En realidad, precisar esta cuestión constituye el aspecto menos relevante en estos momentos, en que lo esencial es conceptualizar y consensuar el modelo de gobernanza al que se desea llegar y lograr que el cambio sea asimilado como necesario por todos los agentes afectados. En esta etapa del debate, pues, más que precipitarse a definir formulaciones concretas sobre la composición, funciones y sistemas de selección de los órganos de gobierno, conviene centrar la atención en los fundamentos básicos del futuro modelo de gobernanza”, tomando posiciones para que desde la Conferencia de Consejos Sociales se desplieguen “los esfuerzos destinados al impulso de las reformas legislativas

en las diferentes comunidades, comenzando los procesos de cambio normativo en aquellos territorios que se encuentren en mejores condiciones de llevarlas a cabo con éxito y procurando que las que se vayan materializando tengan repercusión pública y provoquen un efecto contagio hacia otras comunidades autónomas.

A pesar de que la Conferencia de Consejos Sociales había manifestado que “en general, los recursos destinados a los Consejos Sociales, humanos y materiales, son claramente insuficientes para que éstos puedan desarrollar todas las competencias que le son asignadas por Ley” (Michavila, Martínez y Ladrón, 2013, p. 39), cuánto más insuficientes si a estas competencias se suman otras en materia de gobernanza universitaria. No obstante, tan solo tenemos que remontarnos unos años más atrás para entender que sí entra en sus deseos dar el paso ante la nueva gobernanza, dado el despliegue estratégico que la Conferencia de Consejos Sociales había diseñado, con cuatro posibles líneas de actuación (Conferencia de Consejos Sociales, 2011, pp. 10-11), como la de crear las complicidades necesarias con los poderes públicos para ir adoptando de forma progresiva decisiones encaminadas a impulsar la reforma de la gobernanza, tener una presencia efectiva en los medios de comunicación en el debate social sobre el actual modelo de gobernanza y la necesidad de su reforma, utilizar de forma más intensiva los ámbitos de opinión influyente cercanos, y, entre bastidores, desplegar una labor de lobby para el impulso de la reforma de la gobernanza.

Este conjunto de estrategias diseñado por los Consejos Sociales no parece haber sido puesto en funcionamiento para contribuir a la búsqueda de financiación para las Universidades públicas. Unas universidades, cuyos equipos rectorales están asumiendo esta función, obteniendo, a cambio, el rechazo de parte de la comunidad universitaria por entender que la captación de fondos –incluso para su propia supervivencia- encubre una privatización de la Universidad pública.

No obstante, sería necesario debatir acerca de la pretensión de este nuevo gobierno universitario que algunos plantean, por cuanto se encontraría de frente con la Carta Magna de nuestra legislación, pues recordemos que la Constitución Española ampara la autonomía universitaria, y mientras no se modifique, la autonomía universitaria seguirá siendo un derecho fundamental, sin olvidar el contenido de su art. 27.7, que reconoce que los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.

En cualquier caso, es probable que la figura de los Consejos Sociales, aunque con un enfoque distinto del actual, y con los recursos suficientes puestos a su disposición, pudiera desempeñar una muy meritoria tarea en la nueva gobernanza universitaria, siempre que exista un consenso social y político -pero también académico, para ponerlo en marcha.

En este punto, Punset (2003, pp. 43-44), en referencia a las competencias detentadas por el Consejo Social, expone que:

La optimización de su ejercicio requeriría condiciones que el Consejo Social ha estado y está muy lejos de cumplir: sobre la base de esa organización de apoyo y de los recursos suficientes (...) unos vocales cualificados e independientes dispuestos a dedicar tiempo y denuedo a una tarea sumamente ardua de análisis, fiscalización y generación de iniciativas de mejora de la calidad en los ámbitos de la gestión académica y económica. En lugar de esto, y de acuerdo con mi experiencia, nos encontramos con un órgano que se reúne únicamente dos o tres veces al año, cuyos miembros no universitarios (políticos profesionales y dirigentes empresariales y sindicales, por lo general) asisten a las sesiones para interpretar el papel que requieran su procedencia y/o sus simpatías políticas, sin que, salvo los que representan al Gobierno autonómico, dispongan del

tiempo y del soporte técnico necesarios en orden a desempeñar con más profundidad sus relevantes atribuciones.

Es aún más explícito Vicente, cuando califica de “dudosamente constitucional el modelo de gobernanza que persigue reproducir en las universidades el modelo que no ha funcionado en las empresas y que nos ha llevado a la crisis mundial que hoy padecemos” (Vicente, 2011).

Martínez Ballarín y Gurrea Casamayor defienden que no hay divorcio entre universidad y sociedad preguntándose si “acaso los componentes de la comunidad universitaria no formamos parte de la sociedad” (Martínez y Gurrea, 1999, p. 382). Lo que sí existe hoy por hoy es una clara bicefalia representativa en la Universidad pública, en la que por un lado está la figura del Rector como máximo responsable de la Universidad y cabeza visible, y, por otro, la del Presidente del Consejo Social. Este hecho provoca en no pocas ocasiones una imagen distorsionada de la realidad universitaria en la sociedad, y una contradicción en sí misma, puesto que el Rector -autoridad suprema- asiste a los Plenos del Consejo Social como miembro nato, pero bajo la autoridad de su Presidente. No podemos sustraernos a la idea de que, efectivamente, el Presidente del Consejo Social representa a la Sociedad en la Universidad, pero no es menos cierto que quien representa a la Universidad, dentro y fuera de la misma, es el Rector.

5. Conclusión

Todo lo anterior permite concluir que, si bien los Consejos Sociales, que nacen como solución a los procesos que permiten una participación de la sociedad en las Universidades como elemento democratizador, y son además garantes de su financiación externa, la situación actual difiere mucho del espíritu por el que fueron concebidos, y aun cuando se les define como órgano de gobierno universitario no se les considera como tales; ni la sociedad ni la propia Universidad tienen esa percepción.

Es por tanto necesario reformular el papel que tienen los Consejos Sociales, dotarlos de una adecuada gobernanza, independencia y medios suficientes, para que puedan alcanzar los objetivos en sus funciones, pues, parafraseando a Román Felones, sí creemos que el Consejo Social fue una institución discutida ayer, está siendo necesaria hoy, y, como hemos visto, con una correcta actualización, será imprescindible mañana.

Agradecimientos

Dr. Placer Galán, J. L. (Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de León) y Dra. del Campo García, E. (Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid).

Referencias bibliográficas

- ACUP. (2008). *Libro Blanco de la Universidad de Cataluña. Estrategias y proyectos para la Universidad catalana*. Barcelona. ACUP.
- Arias, A. (2004). *El régimen económico y financiero de las universidades públicas*. Oficina de Cooperación Universitaria.
- Arias, A. (2014, 12 de septiembre). Responsabilidad de directivos públicos. Viejos problemas. Viejas soluciones. [Mensaje de blog]. *fiscalizacion.es*. Blog de Arias Rodríguez Recuperado de <http://fiscalizacion.es/2014/09/12/responsabilidad-de-directivos-publicos/>
- Calzón, J.; Castro, M.; Lucio, M.; Murillo, F. J. & Paredes, J. (1996). Panorámica del Sistema Educativo Español. Ministerio de Educación y Ciencia (Ed.). Curso de formación para equipos directivos. Serie Cuadernos. Recuperado de <http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/dms/mecd/educacion-mecd/mc/redie-eurydice/investigacion-educativa-comparada/redie/informes-generales/panoramica-see.pdf>
- Conferencia de Consejos Sociales. (2011). *Consejos Sociales y gobernanza universitaria: hacia un reposicionamiento estratégico*. Versión 01. Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Españolas. Documento estrictamente confidencial, elaborado para definir internamente el posicionamiento de la Conferencia de Consejos Sociales ante la reforma de la gobernanza universitaria. Recuperado de http://ccsu.es/sites/default/files/consejos_sociales_y_gobernanza_universitaria_marzo_2011.pdf
- Consejo de Universidades y Conferencia General de Política Universitaria. (2010, 20 de abril). *Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español (SUE). Eje de la Estrategia Universidad 2015*. Recuperado de <http://www.mecd.gob.es/dms-static/ffbf038-3f32-44da-b442-cd174c98eb72/2010-documento-financiacion-pdf.pdf>
- Consejo Social de la Universidad de Valladolid. (2014). *Memoria de Actividades del Consejo Social correspondiente al año 2013*. Universidad de Valladolid.
- Felones, R. (2014, 21 de mayo). *En memoria de José Luis Albero*. [Mensaje en blog]. Recuperado de <https://romanfelones.wordpress.com/2014/05/21>
- Fernández-Fernández, J. (2016). *La financiación de la Universidad pública en tiempos de crisis: El papel de los Consejos Sociales en la búsqueda de financiación privada*. Tesis Doctoral. Universidad de León. León.
- González, O. (2014). Jornada sobre Responsabilidad de los directivos y autoridades públicas. Universidad de Vigo, 2012. En *Responsabilidad de directivos públicos. Viejos problemas. Viejas soluciones*. [Mensaje de blog]. *fiscalizacion.es*. Blog de Arias Rodríguez. Recuperado de <http://fiscalizacion.es/2014/09/12/responsabilidad-de-directivos-publicos/>
- López, J. L. (2009, octubre). *Sólo hay un secreto: hacer las cosas bien*. Entrevista realizada por Fernández F. *Executive Excellence número 63*. Recuperado de <http://www.eexcellence.es/index.php/entrevistas/alta-direccion-entrevista/81-jose-luis-lopez-de-silanes-qsolo-hay-un-secreto-hacer-las-cosas-bien>
- Martínez, A. & Gurrea, F. (1999). El Consejo Social ¿órgano de participación de la sociedad en la Universidad pública?. *Revista Aragonesa de Administración Pública* (15), pp. 347-390.

- Michavila, F. (Dir.); Martínez, J. & Ladrón, A. (2013). *Informe sobre la participación de los Consejos Sociales en la definición y seguimiento de la oferta académica de las Universidades Españolas*. Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Españolas.
- Ministerio de Ciencia e Innovación. (2008). *Estrategia Universidad 2015. La gobernanza de la universidad y sus entidades de investigación e innovación*. Fundación Conocimiento y Desarrollo y Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas. Documento borrador pendiente de revisión. Recuperado de <http://firgoa.usc.es/drupal/files/Documento%20Gobernanza%20CRUE%20FCYD.pdf>
- Ministerio de Educación. (2008). *Estrategia Universidad 2015. La gobernanza de la universidad y sus entidades de investigación e innovación*. Fundación Conocimiento y Desarrollo y Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas. Documento borrador pendiente de revisión. Recuperado de https://www.uvigo.es/opencms/export/sites/uvigo/uvigo_gl/DOCUMENTOS/novidades/2010/Documento_Gobernanza_CRUE-FCYD.pdf
- Morales, M. Y. (2007, 22 de abril). *Crítica de la modernidad de Alain Touraine*. [Mensaje en un blog]. Recuperado de <http://homo-oeconomicus-zoonpolitikon.blogspot.com.es/2007/04/critica-de-la-modernidad-de-alain.html>
- Pons, X. (2012). La participación de la societat a la universitat. *Revista catalana de dret públic* Número 44, pp. 315-347.
- Punset, R. (2003). La forma de gobierno de las universidades públicas. *Revista de Administración Pública*, 162.
- rendiciondecuentas.es. (2015). Los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas. [Mensaje en página Web]. Recuperado de <http://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/controlentidades/OrganosControlExterno.html>
- UNESCO. (1998a). *Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior*. Aprobado por la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior.
- UNESCO. (1998b). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*. Aprobado por la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior.
- Universidad Internacional Menéndez Pelayo. (1992). *Universidad y Sociedad: Los Consejos Sociales*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- Vicente, D. J. (2011, 9 de mayo). Gobernanza Universitaria. Sobre la Universidad española pesan hoy dos amenazas, la de los recortes presupuestarios y la del modelo de “gobernanza”. Un verdadero riesgo de golpe de mano al modelo constitucional. *Diario El Norte de Castilla*. Recuperado de <http://www.elnortedecastilla.es/v/20110509/opinion/gobernanza-universitaria-20110509.html>

Repertorio legislativo

- Constitución Española. (1978). Boletín Oficial del Estado número 311.1, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313-29424.
- Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. Boletín Oficial del Estado número 209, de 1 de septiembre de 1983, pp. 24034-24042.

Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Boletín Oficial del Estado número 307, de 24 de diciembre de 2001, pp. 49400-49425.

Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Boletín Oficial del Estado número 89, de 13 de abril de 2007, pp. 16241-16260.

Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Boletín Oficial del Estado número 96, de 21 de abril de 2012, pp. 30977-30984.



Javier Fernández Fernández es Funcionario de Carrera PAS de la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en CC.EE. y EE por la UCM y Doctor en Economía por la Universidad de León. Tesis Doctoral: La financiación de las Universidades públicas en tiempos de crisis: El papel de los Consejos Sociales en la búsqueda de financiación privada. Máster en Administración y Dirección de Empresas -M.B.A.- (Escuela Europea de Negocios) y Curso de Postgrado en Alta Dirección Pública-Curso Superior de Administración Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, UCM, y miembro del Consejo Editorial de la publicación «Claves de la Economía Mundial 10», fruto de la colaboración ICEX y UCM. Ha sido miembro de la Junta de Facultad en la Facultad de CC.EE. y EE de la Universidad de León, y en la Facultad de Psicología de la UCM, e impartido docencia como Profesor Asociado de la Universidad de León, en las Áreas de Estadística e Investigación Operativa, y de Marketing. En la empresa privada ha sido Director de Televisión Zamora y de Televisión Benavente, del Grupo Televisión Castilla y León, y asesor-consultor en los sectores de la agroalimentación, el turismo y la gastronomía, y promotor de comercio exterior en el Programa de Internacionalización PYMES.