



# Autonomía y gestión universitaria

Jesús Muruzabal Lerga

Auditor de la Cámara de Comptos de Navarra-Nafarroako Kontuen Ganbara

**T**ras un breve repaso, he observado que son ya varios los informes realizados por los órganos de control externo sobre la fiscalización de las universidades.

Por ejemplo, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas-HKEE ha revisado las cuentas de la Universidad del País Vasco-EHU correspondiente a los ejercicios comprendidos entre 1987 y 1992; el Tribunal de Cuentas los de la Universidad Autónoma de los años 1982, 1983 y 1984; otros tribunales incluyen en las cuentas generales la fiscalización de las universidades de su competencia (Valencia, Galicia...), y la Cámara de Comptos las de la Universidad Pública de Navarra de los ejercicios 1988, 1990 y 1992. También, hay que añadir la realización de informes por empresas privadas de auditoría.

La existencia de estos informes y la creencia de que la fiscalización de una universidad no difiere sustancialmente de la de otros organismos públicos, teniendo en cuenta sus lógicas especificidades, me sugieren dos comentarios que, con

la intención de efectuar una *reflexión en voz alta*, aporten algunas ideas sobre determinados aspectos de la Universidad que indudablemente tienen notoria incidencia en su organización o funcionamiento y, por tanto, afectan a los trabajos de fiscalización.

Con estas reflexiones pretendo comentar aquellos aspectos que, al acercarme de nuevo a la universidad para efectuar labores de fiscalización, me han parecido más novedosos u originales si los comparamos con otras entidades públicas y que, considero, no favorecen el mejor cumplimiento de los fines de la institución académica.

## La autonomía universitaria

El artículo 2 de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria establece:

«La actividad de la Universidad, así como su autonomía, se fundamentan en el principio de la libertad académica, que se manifiesta en las libertades de cátedra, de investigación y de estudio».

Y el artículo 3 desarrolla el concepto de *autonomía* al señalar: «En los términos de la presente ley, la autonomía de las Universidades comprende:

- a) La elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno.
- b) La elección, designación y renovación de los órganos de gobierno y administración.



- c) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.
- d) El establecimiento y modificación de sus plantillas.
- e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades.
- f) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación.
- g) La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y docencia.
- h) La admisión, régimen de permanencia y verificación de conocimientos de los estudiantes.
- i) La expedición de sus títulos y diplomas.
- j) El establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras.

k) Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 1º de la presente Ley».

Si bien en principio parece que el concepto de *autonomía* queda definido en la LRU, después de la lectura del Título VII, del régimen económico y financiero de las universidades, entiendo que matiza o limita dicha autonomía. Así, el artículo 54.3. establece: «el presupuesto de las Universidades contendrá en su estado de ingresos:

- a) la subvención global fijada anualmente por las CC.AA.
- b) las tasas académicas y demás derechos que legalmente se establezcan. En el caso de estudios conducentes a títulos oficiales, las tasas académicas las fijará la C.A. dentro de los límites que establezca el Consejo de Universidades...»

Y a continuación en el 54.4 se dice que: «Al estado de gastos corrientes se acompañará la plantilla de personal de todas las categorías

de la Universidad, especificando la totalidad de los costes de la misma. Los costes del personal funcionario docente y no docente deberán ser específicamente autorizados por la C.A. ...»



**No puede hablarse de verdadera capacidad o autonomía mientras los recursos de la Universidad no sean propios**

Desde un punto de vista económico es evidente la facilidad con que pueden chocar la autonomía universitaria y la competencia de la Administración para establecer los ingresos y autorizar la partida más importante de gastos: la de personal.

La Universidad Pública está financiada fundamentalmente por las diferentes administraciones. De un somero análisis de los estados de ejecución presupuestaria de varias de ellas, se deduce que las tasas universitarias representan un porcentaje que oscila entre un veinte y un veinticinco por ciento de los presupuestos anuales. Además, hay que tener en cuenta que en la mayoría de los entes públicos no se consideran las amortizaciones del inmovilizado como costes de explotación, en cuyo caso el porcentaje





de financiación mediante tasas universitarias todavía sería menor.

¿Qué autonomía puede tener realmente una organización que depende mayoritariamente de las transferencias de la Administración para poder funcionar? En el hipotético caso de que el Parlamento no aprobara o decidiera disminuir sus-

tancialmente los importes a transferir ¿con qué medios cuentan las universidades para desarrollar su función? Al margen de la subida de tasas, ¿tiene la universidad la capacidad de maniobra para superar esa situación?

O por el contrario, una universidad en función de esa *autonomía*

puede incrementar sus gastos, por ejemplo ampliando el número de carreras o de profesores, y con ello *obliga* al legislativo a proveerle de fondos. En este caso, ¿dónde queda la capacidad del legislativo para establecer los presupuestos?

Por otra parte, si pretendemos que el Presupuesto sea un instrumento de gestión, el de las universidades estará siempre condicionado por la aprobación de los de la administración de la que dependa, lo que dificultará la realización de una eficaz gestión.

En definitiva, ¿qué capacidad real de maniobra tiene un organismo que no dispone de una autonomía financiera real?

Por supuesto, no entro a discutir la autonomía o capacidad de decisión en los temas exclusivamente académicos o docentes para los que, lógicamente, son los profesionales de la educación los que deberán tomar decisiones.

Sin embargo, a mi entender no puede hablarse de verdadera capacidad o autonomía mientras los recursos, al menos la mayor parte, no sean propios. Por esta razón es innegable que, aunque hasta ahora los problemas se han solucionado, una posible época futura de *ajuste duro* presupuestario podría generar situaciones difíciles o comprometidas.

Sería, a mi juicio, conveniente que se concretara, sobre todo desde un punto de vista económico, el alcance real de la autonomía universitaria y, dado el escaso porcentaje de recursos que la universidad genera con su propia actividad, debería pensarse en fórmulas que posibilitarán una mayor, si se me permite la expresión, *corresponsabilidad fiscal*.



No me refiero a la fácil solución del incremento de las tasas, sino que la solución debería ir por otros caminos como, por ejemplo, un mayor aprovechamiento económico de la actividad investigadora.

## ***El sistema de dirección***

Probablemente el aspecto que más llama la atención a quien no conoce la Universidad es su sistema de dirección.

El rector, verdadero poder real de la universidad, está sometido al Consejo Social, órgano de participación de la sociedad en la comunidad universitaria, aunque en la práctica no parece que el papel de éste se asimile al de un consejo de administración de una sociedad anónima.

La elección del rector la efectúa un claustro formado al menos en sus 3/5 partes por docentes y que se completa con alumnos y el personal auxiliar y de servicios. Resultará elegido uno de los catedráticos universitarios, en función de una *votación política*, en el sentido de que se discute un programa. Es decir, que un catedrático que evi-

dentemente ha demostrado su capacidad docente e investigadora, pero al que no se le exige capacidad de gestión, se convierte en máximo responsable de una organización con un presupuesto de varios miles de millones de pesetas y con millares de trabajadores.

Es cierto que se nombra un gerente, pero este es un nombramiento de confianza del rector y su capacidad real de decisión no es equiparable a la de un gerente de una sociedad mercantil.

En resumen, un puesto realmente de gestión es nombrado mediante votación por un censo de electores conocido, siendo únicamente elegibles los profesionales universitarios que no tienen por qué haber demostrado su capacidad de gestión.

En mi opinión la Universidad, como cualquier entidad pública o privada, debe demostrar la eficacia con que administra y gasta los recursos de los ciudadanos. Esto significa que debe rendir cuentas a la sociedad y mostrar sus resultados: la preparación con que salen sus graduados y la calidad de su investigación.

Hoy en día no basta con actuar con eficacia sino que también se exige hacerlo con economía, es decir, al menor coste posible.

Entiendo que para ello se requiere una dirección lo más profesionalizada posible y, por lo tanto, abierta a cualquier persona que pueda demostrar esa capacidad. En definitiva, los gestores profesionales a la gestión y los docentes a las aulas y la investigación.

Un cambio de este calibre requiere plantearse, a mi entender, un nuevo sistema para la elección



***Hoy no basta  
con actuar con  
eficacia sino  
que también se  
exige hacerlo  
con economía***

de los órganos directivos de la universidad.

Creo que la modificación de los aspectos comentados precisa un cambio sustancial en la LRU y que por eso mismo no se producirá a corto plazo. Pero, reitero mi convencimiento de que debe concretarse cómo hay que entender la autonomía universitaria, y con qué medios propios o garantizados ha de contar para su actuación, así como la necesidad de profesionalizar su gestión.

No quiero terminar sin expresar mi interés porque estas propuestas, que serán consideradas como mínimo atrevidas, puedan servir para iniciar una discusión que aporte criterios e ideas para mejorar el funcionamiento de la Universidad. Vieja e histórica institución que todos financiamos y que, por su talante y características, además de formar a los universitarios, debe ser lugar de encuentro y discusión de las ideas, motor de los avances técnicos y sociales, y centro en el que con sosiego puedan analizarse científicamente muchos de los actuales problemas.

De esta manera la Universidad conseguirá aportar la luz que favorezca la mejora de las condiciones de vida del género humano. ■

***La Universidad  
debe demostrar  
la eficacia con  
que administra  
y gasta los  
recursos de los  
ciudadanos***