

La reforma de la universidad española: una perspectiva desde los consejos sociales

Joaquín Moya-Angeler, Presidente de la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas

Ya sea para la universidad o en cualquier otro ámbito de actividad, todo planteamiento coherente de reforma que se pretenda hacer ha de estar precedido de un acertado diagnóstico de situación. Pese a que en España todavía carecemos de un robusto sistema de indicadores universitarios, afortunadamente a estas alturas ya disponemos de un buen puñado de análisis tanto cuantitativos como cualitativos que, desde el “Informe Bricall”¹ a la serie *La Universidad en cifras* de la CRUE, pasando por la extraordinaria labor que en este sentido viene haciendo la Fundación CYD, nos permiten aproximarnos de forma bastante certera a las fortalezas y debilidades de nuestras universidades. Pues bien, comencemos por ahí: ¿en qué situación se encuentra actualmente el sistema universitario español?

Existen, en principio, dos maneras de responder a esta cuestión previa, dependiendo de hacia donde se dirija nuestra mirada. Si miramos hacia dentro de forma retrospectiva, hacia el estado en que se encontraban las universidades españolas hace treinta años, que fue cuando se produjo la última gran reforma universitaria en nuestro país (la LRU de 1983, pues la LOU de 2001 y la LOMLOU de 2007 no han hecho más que retocar el modelo), solo podremos obtener una respuesta positiva al interrogante planteado, pues son innegables los progresos registrados desde entonces. Desde este punto de vista se puede afirmar, desde luego, que “la universidad española actual es la mejor que el país ha tenido nunca, tanto en términos de recursos disponibles y equilibrio territorial, como respecto a su contribución a la formación de capital humano, generación de conocimiento y traslación del mismo al sistema productivo”². Además de cumplir con el objetivo fundamental de abrir y democratizar la universidad y con ello su acceso.

En cambio, si dirigimos la vista hacia el exterior, hacia nuestro entorno europeo y el contexto en que se desenvuelve la educación superior en los países avanzados, que han de servir como referentes para establecer cualquier tipo de comparación, el signo de la respuesta ya no sería tan positivo, dadas las grandes dificultades que nuestras universidades tienen para interactuar con el entorno económico y social del país y

competir a nivel internacional. Desde esta mirada más amplia, todo da a entender, y los *rankings* universitarios así lo ponen de manifiesto, que la universidad española actual todavía se encuentra lejos de alcanzar los niveles de calidad y excelencia que hoy se requieren para afrontar con ciertas garantías de éxito los enormes desafíos que plantea la sociedad del conocimiento en el mundo globalizado de nuestro tiempo.

Por concretar un poco más, el sistema universitario español tiene ante sí, en líneas generales, tres grandes problemas que resolver: uno está relacionado con su dimensión y eficiencia productiva, otro con su sostenibilidad financiera y el tercero, en fin, con su capacidad decisoria y operativa, con el modelo de gobernanza de las universidades públicas. En torno a estas tres grandes debilidades giran otras cuestiones que también demandan soluciones de mejora, entre las que cabe citar, por su relevancia, los sistemas de provisión de recursos humanos, para asegurar la selección de los mejores; los procesos de rendición de cuentas, para dar transparencia y realizar una adecuada evaluación de resultados, y las normas, mecanismos y estímulos relacionados con la transferencia de conocimientos, para fortalecer las relaciones con el entorno productivo.

El problema de dimensión y eficiencia salta a la vista con el simple recuento del número de títulos que en septiembre de 2012 se ofertaban en los 236 campus de las 81 universidades españolas (50 públicas y 31 privadas): más de 7.500, distribuidos en 2.541 grados, 3.292 másteres y 1.751 doctorados³. Ni que decir tiene que esta desmesurada sobreoferta de estudios universitarios, surgida de la expansión de los años noventa y disparada con la implantación de las reformas de Bolonia, lleva aparejada una dotación extraordinaria de todo tipo de recursos –humanos, económicos, físicos– y, por tanto, genera no pocas ineficiencias en el marco de un sistema educativo con escasa movilidad de estudiantes y débil cooperación interuniversitaria, ya no solo a nivel nacional sino aún dentro de cada comunidad autónoma. Por si ello fuera poco, hay que añadir, como corolario, el bajo nivel de empleabilidad (en forma de desempleo y subempleo) al que se enfrentan los egresados universitarios a la hora

de incorporarse a la actividad profesional, aunque esto no solo se deba a las deficiencias del sistema universitario sino también a las características del tejido productivo y del propio mercado laboral.

Para dar cuenta del segundo de los problemas, el de la financiación, suele apelarse al nivel de gasto inferior que España destina a educación superior en relación con otros países de su entorno (1,2% del PIB frente al 1,5% de media en la OCDE) y, sobre todo, al desnivel más acusado existente en gasto en I+D+i, (el 1,3% del PIB en España frente al 2% de la UE, por no distorsionar aún más este diferencial incluyendo a países como los EEUU y Japón)⁴. Detrás de estas cifras globales subyace, además, la gran desproporción que se produce en nuestro país en el reparto de los esfuerzos financieros públicos/privados tanto para el sostenimiento de las enseñanzas universitarias como para el desarrollo de las actividades investigadoras y de transferencia de conocimientos. Los problemas de financiación, en fin, se han agudizado en el actual contexto restrictivo en que se desenvuelven los presupuestos públicos, añadiendo un poderoso elemento de inestabilidad coyuntural al componente de insuficiencia financiera estructural.

El tercer problema remite a un modelo de gobernanza que, si bien ha podido cumplir su función en un periodo de transición sustancial de la sociedad española hacia la democracia, donde pudieron confundirse distintos conceptos, resulta inadecuado en un nuevo marco definido por la exigencia de la calidad. Hasta ahora el gobierno de la universidad pública española se ha caracterizado por la proliferación de centros de decisión apoyados casi exclusivamente en el voto ponderado de los “estamentos” universitarios, todo ello en un marco regulatorio muy rígido. Las relaciones de mutua dependencia que se establecen en este sistema de autogestión (que no de autonomía) universitaria, así como la dilución de responsabilidades en múltiples órganos unipersonales y colegiados, inducen a que en los procesos de toma de decisiones, por mucha voluntad de cambio que se tenga, pese más la defensa de los intereses corporativos que la satisfacción de las necesidades sociales. Este particularismo de enfoque y método en la gestión universitaria, al que nadie puede

1. BRICALL, J.M., (dir.): Universidad 2mil. Madrid, CRUE, 2000.

2. HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. y PÉREZ GARCÍA, J.A.: “Una visión dinámica de la financiación y los perfiles productivos del sistema universitario público presencial en España”, *La universidad española en cifras 2010*. Madrid, CRUE, 2010, pág. 71.

3. Dato recogido en el documento Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del Sistema Universitario Español, presentado por la Comisión de Expertos creada a tal efecto al Ministro de Educación, Cultura y Deporte el 12 de febrero de 2013.

4. *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, e INE: Estadística sobre actividades de I+D.

sustraerse porque orienta los comportamientos colectivos, condiciona todo el quehacer universitario, desde la prestación de los servicios esenciales y la aplicación de los recursos económicos y humanos hasta el despliegue de las capacidades innovadoras en el entorno productivo y la proyección internacional.

A partir de este diagnóstico de situación, se entiende bien por qué la reforma que la universidad española necesita para encarar su futuro ha de ser de carácter *estructural* y tener un alcance *profundo*. En un mundo que cambia a ritmo de vértigo y que precisa imperiosamente de la universidad como auténtico motor de transformación económica y social y poderoso factor de competitividad internacional, ya no valen los retoques parciales que cambien la *cáscara superficial* del sistema universitario, sino cambios sustanciales que penetren en su *roca viva* con el fin de redimensionar su estructura productiva, darle sostenibilidad financiera y dotarle de un sistema de gobierno claramente orientado a la satisfacción de las demandas sociales. Para hacer esta profunda reforma estructural, además, lo bueno es que no se necesita inventar algo inexistente ni plantearse una reinención de la universidad, sino tan solo mirar hacia fuera, hacia el entorno al que pertenecemos, y adoptar soluciones alineadas con las que se han venido adoptando en varios países de Europa desde hace más de una década y que han conseguido mejorar la productividad social y el posicionamiento competitivo de sus universidades. La sensación que nos queda es la de habernos quedado atrás frente a Europa.

Con este norte como referente, resulta ineludible impulsar una auténtica *reconversión universitaria*. Este proceso,

que no será nada fácil de realizar, habrá de servir para redimensionar tanto la oferta de estudios, adecuándola a la demanda real y orientándola a la empleabilidad, como el tamaño de las estructuras académicas que le dan soporte, realizando las fusiones y supresiones de centros y departamentos que resulten necesarias. Pero no debe quedarse ahí, sino también propiciar la especialización de las universidades españolas, pues ni todas han de tener el mismo perfil académico ni cada una de ellas va a poder alcanzar niveles de excelencia en todas sus facetas. Por ahí, precisamente, por la especialización, pasa el único modo de dar valor añadido al sistema universitario español en su conjunto y, también, la capacidad para competir internacionalmente de algunas de nuestras universidades más punteras. Es perentorio, por tanto, iniciar sin más dilaciones el tránsito del actual sistema de universidades locales generalistas al modelo de universidades especializadas e internacionalizadas que se está imponiendo hoy en todas partes.

Abstrayéndonos de la actual situación coyuntural de crisis económica, la afanosa búsqueda de la *sostenibilidad financiera* de las universidades públicas españolas es, sin duda, el terreno en el que más se ha avanzado en España, si no en todos sus aspectos, al menos en el que más relevancia tiene: la evolución y el comportamiento de la inversión pública. La planificación financiera plurianual, a través de contratos programa y planes de inversiones en infraestructuras entre las comunidades autónomas y las universidades, constituye una vía en la que sería deseable profundizar para dar estabilidad al sistema universitario público, siendo necesario darle un alcance más sistemático y generalizado, una orientación más decidida a la obtención de resultados

y un mayor grado de cumplimiento de los compromisos contraídos. Complementariamente a ello, es necesario que las reformas en este ámbito se dirijan a superar las grandes debilidades que actualmente impiden alcanzar la suficiencia financiera: la implantación definitiva de la contabilidad analítica que permita a las universidades hacer frente a las ineficiencias internas, la financiación de la investigación, los estímulos a la especialización a través de financiación competitiva, la liberalización de precios públicos unida a un fortalecimiento extraordinario del sistema de becas y ayudas al estudio (actualmente muy alejado de los estándares europeos) y, en fin, la incentivación de la financiación privada de las universidades con los imprescindibles estímulos fiscales y retornos de inversión acompañados de un mayor reconocimiento académico de la dedicación del personal docente e investigador a las actividades de transferencia de conocimientos e innovación.

Además de redimensionar el sistema universitario y garantizar su sostenibilidad financiera, la universidad española también ha de entrar sin remilgos en el *cambio de su modelo de gobernanza*, requisito *sine qua non* para que la reforma sea estructural y tenga un alcance profundo. Un cambio de este tipo conlleva que las modificaciones legislativas que se introduzcan en el sistema de gobierno de las universidades públicas no solo afecten al tamaño, composición y funciones de los órganos de gobierno, sino también al tipo de autogobierno del que se hace uso en el ejercicio de la autonomía universitaria y que es, en esencia, lo que define la naturaleza y características de un modelo de gobernanza. Tal y como enseñan otras experiencias en este ámbito, las reformas han de producirse en dos direcciones complementarias:

Características generales del nuevo modelo de gobernanza universitaria planteado por la Conferencia de Consejos Sociales

Reforzamiento de la autonomía universitaria con paralelo fortalecimiento de la rendición de cuentas y de la responsabilidad social en el ejercicio del autogobierno, entendiéndose que los compromisos derivados de la adopción de tales principios no deben ser solo institucionales, sino asumidos por todos los órganos y todas las unidades.
Adopción de un marco regulatorio flexible tanto en la legislación específica de las universidades como en la que les afecte como entidades públicas, al objeto de facilitar los procesos de desburocratización internos e incrementar las capacidades de adaptación a los cambios del entorno y de respuesta a los requerimientos sociales.
Profesionalización de la alta dirección universitaria con exigencia de requerimientos de cualificación gestora y/o asunción de compromisos formativos para optar al desempeño de responsabilidades de gobierno.
Separación clara de las responsabilidades académicas respecto de las gestoras, de manera que tanto la dirección académica como la organizativa puedan ser ejercidas con mayor grado de dedicación y desde la competencia profesional reconocida en cada campo de actuación.
Incremento de las capacidades ejecutivas de los órganos unipersonales de gobierno, unido al desempeño de sus responsabilidades con arreglo a un programa de objetivos sujeto a evaluación de resultados.
Prevalencia de la representación de los intereses sociales y "stakeholders" en el máximo órgano colegiado de gobierno de la universidad para reforzar su dimensión de servicio público y reducir el peso de los intereses corporativos en las decisiones institucionales.
Reducción del número y tamaño de órganos de gobierno y de representación al mínimo necesario para el desarrollo de los cometidos que tengan encomendados, al objeto de garantizar la operatividad en su funcionamiento y agilizar la toma de decisiones.
Delimitación clara de las competencias y funciones de los órganos colegiados, concentrando los procesos de toma de decisiones en aquellas instancias que tengan encomendadas atribuciones de carácter ejecutivo.
Existencia de unas direcciones académicas coherentes en las unidades docentes e investigadoras, de forma que se asegure la corresponsabilidad, el alineamiento corporativo y la coherencia de planteamientos en el despliegue de la acción de gobierno.
Adopción de una estructura administrativa moderna y flexible, sujeta a unidad de mando pero sin encorsetamientos en su funcionamiento interno, de forma que se pueda interactuar tanto horizontal como transversalmente entre las distintas unidades de gestión y entre estas y las unidades académicas.
Implantación efectiva de un sistema de gestión eficiente de los recursos económicos y humanos que permita la fijación de objetivos con evaluación de resultados así como asignaciones presupuestarias y retribuciones variables ligadas a su grado de ejecución.

por una parte, el reforzamiento de la autonomía de las universidades mediante procesos de desregulación normativa de forma paralela al establecimiento de sólidos sistemas de control interno y de rendición de cuentas; por la otra, la articulación de órganos de gobierno estables y de reducido tamaño, con una presencia amplia y muy significativa de miembros externos a la universidad, con plena capacidad para la designación de rectores y decanos y dotados de un alto grado de profesionalización. Los cambios en una dirección son tan imprescindibles como los de la otra, pues la articulación de todos ellos es lo que proporciona coherencia al modelo y lo hace viable para modernizar las estructuras (y culturas) universitarias y escorar decididamente la toma de decisiones hacia la satisfacción de las exigencias sociales. Un primer paso, sin duda, sería liberalizar el modelo actual de gobierno,

permitiendo que las universidades puedan elegir el modelo de gobierno que más adecuado les parezca, en función de su estrategia, en línea también con lo que se ha hecho en varios países europeos. Sin duda esto permitiría dar un paso real hacia el fortalecimiento de la autonomía universitaria. La Conferencia de Consejos Sociales viene reflexionando sobre esta cuestión desde su propia creación y en 2011 ya planteó un elenco de características esenciales sobre las que debería sustentarse un nuevo modelo de gobernanza para la universidad española que, por su interés, se recogen en la tabla que acompaña estas reflexiones.

En definitiva, la reforma universitaria que España debe emprender sin más dilaciones dispone ya de un largo recorrido en Europa. Con variaciones y matices de un

país a otro, la introducción de cambios profundos en la estructura productiva, la financiación y el gobierno de las universidades han demostrado su eficacia dondequiera que se han implantado. El conocimiento y difusión de estas experiencias en nuestro país ha contribuido a poner al descubierto nuestras actuales carencias y, por tanto, también nos muestra el camino que hemos de seguir para superarlas.

