

Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana

Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015

21 de septiembre de 2011

Integrantes de la Comisión de Expertos Internacionales

Rolf Tarrach (presidente), profesor, Barcelona y Luxemburgo, y rector, Universidad de Luxemburgo, ex-presidente del CSIC, Madrid

Eva Egron-Polak, secretaria general, International Association of Universities, París

Pierre de Maret, profesor y ex-rector, Universidad Libre de Bruselas, antiguo miembro del Consejo de la EUA

Jean-Marc Rapp, profesor y ex-rector, Universidad de Lausana, y presidente de la Asociación Europea de Universidades, Bruselas

Jamil Salmi, coordinador de educación terciaria, Banco Mundial, Washington D.C.

Aviso legal: todos los integrantes de la comisión colaboraron en la elaboración del presente informe por su capacidad personal en calidad de expertos en educación superior. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en el informe corresponden exclusivamente a sus autores y no deben atribuirse en modo alguno a las instituciones a las que pertenecen los miembros de la comisión o a los países en que se encuentran tales instituciones o a los que representan.

Resumen Ejecutivo

En un mundo que se enfrenta a diversos y complejos problemas que no pueden resolverse exclusivamente por medios tecnológicos o normativos sino que requieren, ante todo, un auténtico cambio de mentalidad, muchos países esperan que sus universidades desempeñen un papel mucho más destacado y decisivo en la búsqueda de soluciones que en el pasado.

La *ESTRATEGIA UNIVERSIDAD 2015: contribución de las universidades al progreso socioeconómico español* (EU2015) es una estrategia ministerial ambiciosa, exhaustiva y sin precedentes que goza de una buena aceptación y que plantea objetivos para la reforma, establece resultados esperados y define indicadores de evaluación. El Ministerio reunió a una Comisión de Expertos Internacionales y le encomendó la evaluación y valoración de esta estrategia y sus sucesivas actualizaciones o textos complementarios. Partiendo de este documento entre otros, tales como el titulado *La contribución del talento universitario en el futuro de la España 2020* (véase el Anexo 3), la comisión ofrece una serie de recomendaciones específicas, concretas, pragmáticas y, se espera, realistas, respaldadas, en lo posible, por ejemplos de buena práctica de España y otros países que se han enfrentado a problemas de índole similar.

El informe de la comisión está dividido en los siguientes tres capítulos principales: desarrollo de la excelencia en la docencia y la investigación (capítulo 2); apoyo más eficaz al entorno socioeconómico (capítulo 3); y, refuerzo y racionalización de la gobernanza (capítulo 4). La comisión considera que la internacionalización, definida en términos sencillos como una amplia apertura al mundo a todos los niveles del sistema de educación superior, sigue siendo insuficiente a pesar de los esfuerzos realizados recientemente, máxime si las universidades españolas pretenden abordar los retos planteados por EU2015. La comisión considera que este es un importante punto débil que requiere de acción inmediata. Por este motivo, la internacionalización se trata como una temática transversal contemplada en los tres capítulos principales del informe.

La importancia de las reformas propuestas hace necesario un apoyo bipartidista, por emplear una expresión norteamericana. Una política razonable en materia universitaria no ayuda a ningún partido a ganar las elecciones, pero el futuro bienestar del país depende de que tal política ponga el acento en la modernización de las universidades, la inversión en el sistema educativo y de I+D y la ampliación de las oportunidades de acceso de la población a una educación superior de calidad. Es una condición *sine qua non* que los políticos y responsables de la toma de decisiones españoles tomen conciencia de ello. La reforma de la enseñanza superior también precisa de un apoyo firme y activo por parte de los gobiernos regionales. No basta con una política estrictamente centralizada. La comisión es consciente de la dificultad que ello entraña, pero también de la magnitud de lo que está en juego, y es muy poco probable que

España acceda al club de los países más desarrollados si su sistema universitario supone un lastre.

En la siguiente tabla se recogen las recomendaciones planteadas en este informe y el nivel de dificultad de la implantación en cada caso, así como su coste y posible impacto.

Recomendación	Dificultad	Coste	Impacto
<i>Convocatorias y contratación en el ámbito internacional de cargos y profesores universitarios</i>	baja (profesores), alta (decanos y rectores)	medio	alto
<i>Ampliación del ámbito de contratación</i>	baja	bajo	alto
<i>Dominio del inglés</i>	baja	bajo	alto
<i>Ofrecer buenas perspectivas laborales y autonomía individual a los docentes brillantes</i>	media	bajo	alto
<i>Autonomía en el ámbito institucional para gestionar las carreras académicas y administrativas, los ascensos y las recompensas: ofrecer condiciones atractivas</i>	alta	medio	alto
<i>Instauración de un sistema sencillo y externo de control de la calidad que contribuya a la gestión de la calidad y la mejora de las instituciones</i>	alta	bajo	alto
<i>Adopción de medidas de mejora específicas en materia de control de calidad</i>	baja	medio	alto
<i>Consolidación de la estrategia de promoción de la equidad</i>	baja	bajo	alto
<i>Mayor dotación económica de los paquetes de ayudas, consistentes en becas y préstamos para estudiantes en función de las necesidades</i>	media	alto	alto
<i>Estrategia para eliminar las barreras de índole no económica</i>	baja	medio	alto
<i>Mayor diferenciación de los cometidos</i>	media	medio	alto
<i>Ampliación de los mecanismos de feedback del mercado laboral</i>	baja	bajo	alto
<i>Vínculos más estrechos con la industria y otras empresas</i>	media	bajo	alto
<i>Ampliación de las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida</i>	alta	medio	alto
<i>Incentivos financieros para aumentar las intervenciones del lado de la demanda</i>	media	alto	alto
<i>Refuerzo de los nexos entre las universidades y los sistemas nacionales / regionales de innovación</i>	baja	bajo	alto
<i>Refuerzo de la capacidad de las</i>	baja	bajo	alto

<i>universidades para contribuir a la innovación</i>			
<i>Junta consultiva estratégica de alto nivel</i>	baja	bajo	alto
<i>Movilización de CRUE y CU</i>	media	bajo	medio
<i>Hacia un nuevo paisaje: fusiones y CEI</i>	media	medio	alto
<i>Gestión integrada de la educación superior, la ciencia y la investigación</i>	baja	bajo	alto
<i>Creación de un único órgano de gobierno universitario</i>	alta	bajo	alto
<i>Mejora de los puestos directivos/ la selección de rectores</i>	alta	bajo	alto
<i>Instauración de asignaciones globales y de una gestión financiera basada en contabilidad de costes totales</i>	media	alto	alto
<i>Comunicación respetuosa con las culturas organizativas</i>	media	bajo	alto

El objetivo de un informe de estas características no es explicar en detalle todo lo que se ha hecho correctamente, sino sugerir otras vías de mejora, identificar ciertos aspectos que podrían obstaculizar el progreso e insistir en la importancia de una visión estratégica a largo plazo más amplia del panorama universitario del futuro. Asimismo, pretende recalcar la necesidad de que se continúen las reformas independientemente de los cambios de gobierno que puedan producirse a corto y medio plazo.

Uno de los principales pilares del presente informe es proponer cambios profundos en el sistema de gobernanza. Para llevar a la práctica este conjunto de recomendaciones básicas, la comisión sugiere la creación de un reducido grupo de expertos cuyos miembros no actúen en calidad de representantes de ninguna institución, nombrado conjuntamente por el gobierno central y los gobiernos autonómicos, las asociaciones universitarias y las principales asociaciones empresariales. Este grupo de expertos elaboraría un plan de acción a fin de poner en marcha las recomendaciones más urgentes en materia de gobernanza presentadas en el presente informe. Dispondría de un año como máximo para realizar esta intensa labor.

Recurrir en exceso a nuevos reglamentos, leyes y decretos sucesivos puede comprometer seriamente la modernización futura. Las estrategias maduras deben prevalecer sobre la legislación. La comisión ha percibido que se ignoran con demasiada frecuencia una serie de interesantes opciones legales: ello pone de relieve problemas más profundos, por lo general relacionados con la gobernanza, que impiden un desarrollo adecuado de la actividad legislativa. "Debemos actuar con prudencia" fue una frase pronunciada en demasiadas ocasiones; las reformas requieren de más voluntad y coraje que prudencia.

Las universidades deberían disponer de libertad para cosechar éxitos y fracasos. El hecho de que el gobierno les otorgue un estrecho margen de maniobra no es el camino hacia la excelencia. No obstante, y a pesar de las dificultades, algunas universidades

españolas dan muestras ya de importantes progresos, hecho que debería reconocerse públicamente a fin de convertirlas en modelos - *mutatis mutandis* - para el resto.

La contratación de personal destacado es siempre el elemento más crucial, y sólo será posible si el proceso pasa a ser más abierto e internacional. Un número muy reducido de universidades ya ha logrado hacerlo, y el resto debería tomar ejemplo. Por supuesto, muchas universidades pueden optar por desempeñar un papel eminentemente local y contribuir al desarrollo socioeconómico de sus comunidades, lo que haría necesario otro sistema de contratación distinto, aunque siempre debería ser abierto y abogar por la excelencia.

Existen algunos ejemplos encomiables de lo que se ha logrado en España gracias a la valentía y la voluntad, pero aún son insuficientes. La ciudadanía española merece más y mejor. **Hacemos un llamamiento al país para que contribuya con valentía y voluntad.**

1. Introducción

En un mundo que se enfrenta a diversos y complejos problemas que no pueden resolverse por medios tecnológicos o normativos exclusivamente, sino que requieren, ante todo, un auténtico cambio de mentalidad, muchos países esperan que sus universidades desempeñen un papel mucho más destacado y decisivo en la búsqueda de soluciones que en el pasado. Ello hace necesaria una redefinición del cometido de la educación superior, proceso que no siempre es bien acogido por la comunidad académica. Asimismo, el hecho de que los presupuestos sean aún más ajustados ha inducido a muchos gobiernos a financiar la educación superior de forma más selectiva, a fin de instar a las universidades a definirse e intensificar su importancia en el ámbito local al tiempo que se vuelven más competitivas en el panorama global.

Las universidades españolas, como las de cualquier otro país, poseen una serie de características intrínsecas que deben tenerse en cuenta cuando se plantean y desarrollan políticas y medidas de modernización. A lo largo de la última década, distintos ministerios y asociaciones profesionales, además de la OCDE, han elaborado análisis y diagnósticos pormenorizados de las fortalezas y debilidades del sistema de educación superior español. El Ministerio de Educación ha elaborado una cantidad ingente de documentación que describe y analiza los distintos aspectos y dimensiones del sistema, su potencial y sus deficiencias.

La *ESTRATEGIA UNIVERSIDAD 2015: contribución de las universidades al progreso socioeconómico español (EU2015)*¹ es una estrategia ministerial ambiciosa, exhaustiva, y sin precedentes que goza de una buena aceptación y que plantea objetivos para la reforma, establece resultados esperados y define indicadores de evaluación. El Ministerio reunió a una Comisión de Expertos Internacionales y le encomendó la evaluación y valoración de esta estrategia, especialmente en lo que respecta a las acciones previstas y la implantación de ésta en su conjunto. Partiendo de este documento, la comisión ofrece una serie de recomendaciones específicas, concretas, pragmáticas y se espera que realistas respaldadas, en lo posible, por ejemplos de buenas prácticas de España y otros países que se han enfrentado a problemas de índole similar.

La comisión estimó que no podía añadir nada relevante a las recientes revisiones y evaluaciones exhaustivas del sistema de educación superior español, consideradas acertadas y pertinentes por sus miembros. En resumen, de las evaluaciones de los principales hallazgos de dichos informes (OCDE, 2009; EU2015), confirmados por las entrevistas celebradas por la comisión, se desprende lo siguiente:

¹ <http://www.educacion.gob.es/eu2015>

En términos generales, el sistema de educación superior español presenta un rendimiento dispar:

(a nivel de sistema)

- el sistema de educación superior no está suficientemente diferenciado a nivel institucional
- existe un riesgo real de regulación excesiva del sistema;
- a nivel de sistema, es preciso alcanzar un equilibrio adecuado entre regulación, gobernanza y autonomía institucional;
- a pesar de que se han registrado mejoras, el acceso equitativo y el pleno aprovechamiento de la educación superior siguen constituyendo un reto en el caso de alumnos pertenecientes a las clases sociales más desfavorecidas y a familias inmigrantes, a causa de la ausencia de suficientes incentivos;

(a nivel de institucional)

- la interacción de las universidades con el entorno exterior es escasa, pese a la existencia de Consejos Sociales;
- a pesar de que existe una extensa e intrincada red de categorías de personal docente y administrativo en cada institución, las universidades disponen de un margen de maniobra relativamente estrecho para contratar, ascender y fijar la remuneración de su personal docente y otros empleados;
- el nivel de internacionalización de las universidades españolas va en aumento, pero sigue siendo insuficiente, especialmente en lo que se refiere a su alcance, siendo aún Latinoamérica un importante centro de atención;
- el profesorado y los alumnos no están suficientemente concienciados ni informados sobre las tendencias internacionales de reforma universitaria.

La comisión destaca que la iniciativa Campus de Excelencia Internacional (CEI), uno de los pilares de la estrategia EU2015 del Gobierno, aborda muchos de los aspectos enumerados y pretende erigirse como catalizador para transformar una serie de universidades y garantizarles un papel significativo en un "ecosistema" consagrado a la enseñanza, la investigación y la innovación, tanto en España como más allá de sus fronteras. (EU2015, página 172). Habida cuenta de la relativamente reciente implantación de esta iniciativa, la comisión no consideró oportuno evaluar la eficacia global del programa. No obstante, miembros de la comisión coincidieron en que las metas y objetivos fijados por el CEI eran los adecuados para abordar varios de los retos a los que se enfrenta el sistema, y constataron que el programa en su conjunto gozaba de buena aceptación por parte de la comunidad académica.

El presente informe está dividido en tres capítulos principales, cada uno de los cuales se centra en uno de los siguientes aspectos: desarrollo de la excelencia en la docencia y la investigación (capítulo 2); apoyo más eficaz al entorno socioeconómico (capítulo 3); y, refuerzo y racionalización de la gobernanza (capítulo 4). La comisión considera que la internacionalización, definida en términos sencillos como una amplia apertura al mundo a todos los niveles del sistema de educación superior, sigue siendo insuficiente, máxime si las universidades españolas pretenden alcanzar los retos planteados por EU2015. La comisión estima que este es un importante punto débil y que, a pesar de que ya se están tomando medidas, precisa de acciones aún más urgentes. Por este motivo, la internacionalización es una temática transversal contemplada en los tres capítulos principales del informe. Asimismo, el informe se fija un horizonte temporal algo posterior a 2015, dado que algunos de los cambios más importantes que se proponen requieren de tiempo y de una preparación adecuada. Sin embargo, la comisión cree firmemente que sin tales cambios toda reforma fundamental seguirá siendo una quimera.

Mientras elaboraba el informe, la comisión planteó una serie de preguntas sencillas pero que invitaban a la reflexión y que ilustran los retos más importantes a los que se enfrenta el sistema de educación superior español:

- ¿Cuántos catedráticos han desempeñado labores significativas de docencia o de investigación en el extranjero (durante un año como mínimo)?
- ¿Cuántos cursos, programas, departamentos, facultades o escuelas han desaparecido, se han cerrado o se han fusionado con otras en los últimos años para evitar duplicidades o redundancias o, sencillamente, debido a una menor demanda por parte de los alumnos?
- ¿El sistema de control de calidad está aportando mejoras significativas?
- ¿Existe una presencia homogénea de todos los grupos socioeconómicos entre el alumnado de educación superior? ¿Se estrechan las diferencias?
- ¿Cuántas cátedras universitarias reciben financiación de industrias o empresas de servicios?
- ¿Cuántos doctores son directores generales de empresas del IBEX 35?
- ¿Cuántos rectores extranjeros existen en las universidades españolas?
- ¿De cuántos pasos consta el sistema de contratación de personal docente o administrativo?
- ¿Hasta qué punto contribuye a orientar y coordinar el desarrollo de la universidad el sistema actual de división de competencias entre el Gobierno central, las comunidades autónomas y otros organismos?

A lo largo de los próximos diez años, las universidades españolas disponen de una oportunidad única para realizar cambios profundos, ya que un tercio del profesorado alcanzará la edad de jubilación. Podrían ser sustituidos, al menos en parte, por un número bastante nutrido de investigadores cualificados que hayan disfrutado de largas estancias en el extranjero y que podrían aportar nuevas perspectivas y experiencias a fin de reforzar y/o construir universidades excelentes. Si además de este relevo generacional se integra personal extranjero cuidadosamente seleccionado, el país podría experimentar un cambio radical en un marco temporal que, si se compara con la antigüedad de muchas universidades, equivale a un abrir y cerrar de ojos.

Muchos países, especialmente del Norte de Europa y el Sudeste Asiático, están reformando sus sistemas de forma rápida y eficaz. España no se puede permitir, en un mundo tan competitivo como el actual, permanecer estática, ya que el punto en que se encuentre el país respecto a otros es cada vez más importante. Es poco probable que todos los países consigan o tan siquiera puedan realizar con éxito la transición hacia una economía basada en el conocimiento. No obstante, si España quiere sumarse a las naciones que lo logran, debe, sin lugar a dudas, como así se admite en EU2015, dar prioridad absoluta a la modernización de sus universidades.

La importancia de las reformas hace necesario que sea, por emplear un término norteamericano, una prioridad bipartidista. Una política razonable en materia universitaria no ayuda a ningún partido a ganar las elecciones, pero el futuro bienestar del país depende de que tal política ponga el acento en la modernización de las universidades, la inversión en el sistema de I+D y la ampliación de las oportunidades de acceso de la población a una educación superior de calidad. Es una condición *sine qua non* que los políticos españoles y los responsables de la toma de decisiones tomen consciencia de ello. La reforma de la enseñanza superior también precisa de un apoyo firme y activo por parte de los gobiernos regionales. No basta con una política estrictamente centralizada. La comisión es consciente de la dificultad que ello entraña, pero también de la magnitud de lo que está en juego, y es muy poco probable que España acceda al club de los países más desarrollados si su sistema universitario supone un lastre.

No sólo es importante la existencia de una coordinación constructiva entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos, sino que también lo es establecer una cooperación real entre las universidades y los centros públicos de investigación, tales como el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), y con aquellos centros recientemente creados por los gobiernos autonómicos, como el ICFO (*Institut de Ciències Fotòniques*). La cooperación y la coordinación resultan vitales para las perspectivas de la educación superior y la investigación del país. Este hecho se ha abordado en cierta medida en el marco de la iniciativa Campus de Excelencia Internacional (CEI), que sitúa claramente a las universidades en el epicentro de tal contexto coordinado, pero es especialmente cierto en las circunstancias económicas actuales, que hacen posible pronosticar que el país se encontrará ante grandes dificultades para financiar adecuadamente cada elemento de tal sistema si prosigue la descoordinación.

El carácter disperso de las actividades de investigación actuales no es en absoluto la forma más eficaz de fomentar los resultados de la investigación en España, ni ayuda a colocar a las universidades españolas en los primeros puestos a nivel mundial, independientemente de la credibilidad que se conceda a tales clasificaciones. Francia, que poseía un sistema dual igualmente descoordinado, y cuya actividad investigadora se producía principalmente en los departamentos del *Centre national de la recherche scientifique* (CNRS) en lugar de en las universidades, ha tomado medidas para comenzar a solucionar este problema.

La comisión es consciente de que las reformas profundas deben ir acompañadas de financiación, sin embargo, como se ha apuntado previamente, ésta será seguramente escasa en los próximos años en España. No obstante, algunas reformas y labores preparatorias pueden acometerse con un presupuesto ajustado. Estos pasos y acciones deben ser significativos y seleccionarse cuidadosamente. La estrategia de España debe conceder la máxima prioridad a la creación de un marco legal adaptable y flexible, adecuado para un futuro en el que los cambios serán seguramente rápidos e impredecibles. Ello no implica un importante esfuerzo económico pero sí puede ser delicado a nivel político.

Sería recomendable involucrar en la reforma a investigadores españoles que hayan vivido largos periodos en el extranjero y que tengan problemas para hacerse un sitio en las universidades españolas; podrían plantear innovaciones a las que se opondrían los cargos más ilustres. El Gobierno debe actuar con valentía para adoptar medidas impopulares. Sin embargo, un cambio lento, gradual y prudente podría llegar demasiado tarde como para surtir efecto. Lo que se precisa, en pocas palabras, es un cambio radical. Por otra parte, existen suficientes ejemplos de buenas prácticas e historias de éxito en España que pueden emplearse fácilmente como modelos para promover una mejora rápida y audaz.

Una de las principales amenazas detectadas por la comisión en la situación española actual es la idea de que la modernización puede alcanzarse regulando un sistema ya excesivamente regulado, "a golpe de decreto". Tal regulación podría aumentar aún más la rigidez y el aislamiento del sistema en un momento en el que se precisa flexibilidad y capacidad para reaccionar con rapidez ante las oportunidades y las circunstancias cambiantes. El control nunca puede sustituir a la confianza. Las recomendaciones que se recogen en este informe abogan por ayudar a las universidades a ser más merecedoras de confianza y más independientes en la toma de decisiones. Somos conscientes de que algunas de las medidas legales aprobadas o propuestas apuntan precisamente a la desregulación del marco jurídico por el que se rige la educación superior, y por supuesto, son bienvenidas.

A pesar de que la comisión reconoció que algunas de las recomendaciones propuestas son más difíciles que otras de implantar en el contexto legal, cultural y económico español, ello no le impidió formularlas. La comisión ha atribuido a cada recomendación un nivel de dificultad, coste y posible impacto de las acciones propuestas.

La comisión mantuvo contactos con un nutrido número de representantes de universidades, presidentes del Consejo Social de distintas universidades, personal docente, asociaciones de estudiantes, la mayoría de los partidos políticos con representación en el Parlamento y el Senado, representantes de las comunidades autónomas e investigadores de centros no universitarios. Resultó abrumador comprobar que en todos estos encuentros, la reacción ante la estrategia del Gobierno de reforma de la educación superior fue positiva. Los hallazgos y las recomendaciones de la comisión van, en su mayoría, en la línea de las sugerencias planteadas durante estas entrevistas breves pero muy informativas. Existe un compromiso y deseo colectivo genuino de cambiar el sistema universitario español a fin de afrontar mejor los retos socioeconómicos a los que se va enfrentar el país en los años venideros. Ello ofrece una oportunidad única para realizar cambios duraderos y de gran calado y marcar la pauta del futuro desarrollo del sistema y las instituciones.

2. Desarrollo de la excelencia en la docencia y la investigación: apertura

Este capítulo ofrece recomendaciones para abrir el sistema de educación superior español y por tanto mejorar su competitividad y calidad. Mientras que algunas medidas pueden instaurarse de forma fácil y rápida, otras precisan de cambios a nivel jurídico. Habida cuenta de que los recursos humanos son el principal factor de éxito de todo sistema universitario, nuestras sugerencias apuntan principalmente a la selección y gestión del personal docente. La comisión considera que las universidades deberían disponer de la autoridad para contratar, evaluar y ascender a su personal, tanto docente como administrativo, a fin de resultar más eficaces en la consecución de sus cometidos.

2.1. Autoridades universitarias y contratación de personal

Para poder mejorar la calidad y diversidad de los cargos universitarios y el personal docente, se recomienda adoptar las siguientes medidas:

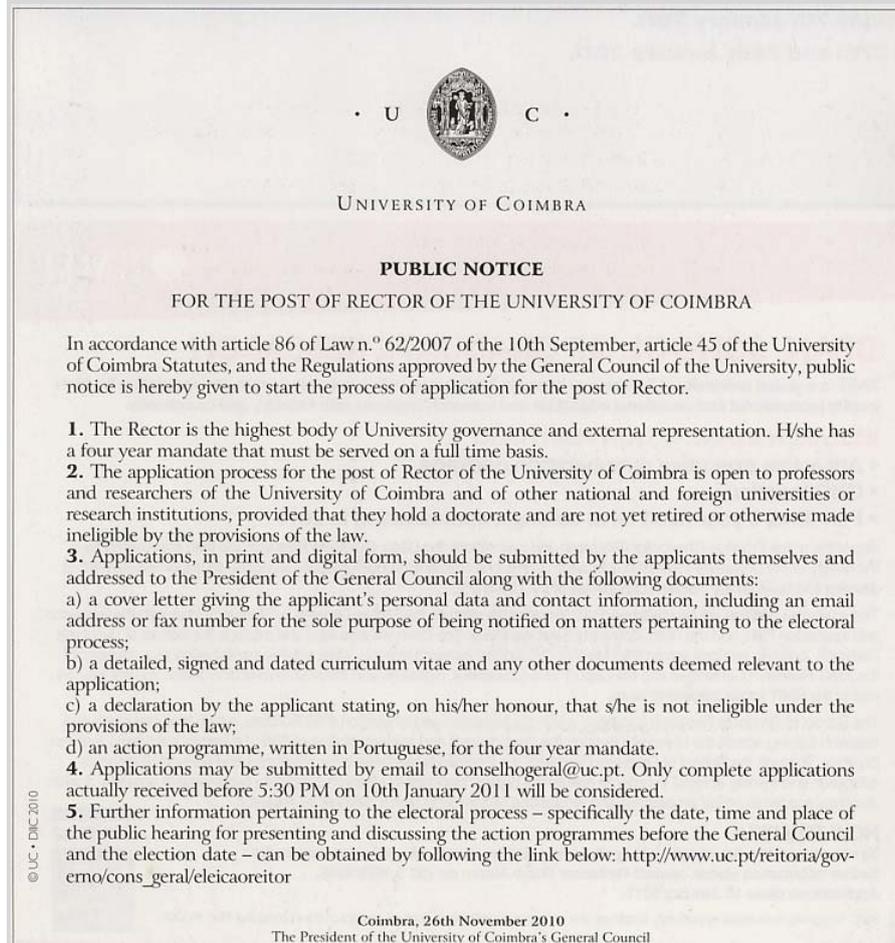
2.1.1. Convocatorias y contratación a nivel internacional

Todos los cargos directivos (profesores, decanos, rectores y administrativos de alto nivel) deberían publicarse a nivel europeo/internacional además de nacional ²y los comités de selección deberían incluir miembros externos procedentes de i) la misma institución, pero de una disciplina distinta, ii) la misma disciplina pero de una institución distinta, tanto de dentro como de fuera del país.

Los miembros de la comisión apuntan que actualmente en España los rectores se eligen, no se nombran, de manera que esta recomendación podría conllevar una revisión de la normativa. No obstante, tal innovación no resulta inasequible, como pone de manifiesto el ejemplo de Portugal (la plaza de rector de la Universidad de Coimbra se ha publicado recientemente a nivel internacional, véase el siguiente cuadro).

² Por ejemplo, en páginas web académicas de ámbito internacional y publicaciones como *The Chronicle of Higher Education*, *The Times Higher Education* o *The Economist*.

Cuadro 2.1 Una importante universidad portuguesa anuncia el puesto de rector a nivel internacional



Implantación: dada la naturaleza descentralizada del sistema, resulta imposible erradicar el localismo por decreto o mediante minuciosas normativas nacionales; los incentivos podrían resultar más efectivos. Existen varias posibilidades, tales como: i) conceder subvenciones especiales para financiar los procesos de selección conformes con las buenas prácticas; ii) supeditar la concesión de (otras) subvenciones financieras a las universidades a la observancia de las buenas prácticas, etc.

- Dificultad: baja en el caso de los profesores, alta en el caso de decanos y rectores
- Coste: medio
- Impacto: alto

2.1.2. Ampliación del ámbito de contratación

Como han hecho habitualmente durante décadas las universidades más destacadas de EE.UU. y Europa y, más recientemente, recomienda el informe de un estudio publicado por el *Institut Montaigne*³ francés, se debería disuadir vivamente a las universidades de que contraten a sus propios doctores antes de que transcurran entre 3 y 5 años desde la obtención de su doctorado. Ello i) reduciría drásticamente la endogamia académica, ii) crearía un mercado laboral académico abierto y flexible al alcance de jóvenes investigadores españoles y iii) animaría a los mejores de ellos a asumir cargos posdoctorales fuera de su *alma mater* sin temer ser relegados en favor de otros candidatos por el simple hecho de ser locales.

Implantación: al igual que en 2.1.1, principalmente a través de incentivos.

- Dificultad: baja
- Coste: bajo
- Impacto: alto

2.1.3. Dominio del inglés

Queda fuera de todo género de duda que el inglés se ha convertido en una herramienta esencial en el mundo académico, por lo que todos los altos cargos (véase 2.1.1) deberían ocuparlos académicos con un conocimiento suficiente de este idioma o con la voluntad de aprenderlo en un plazo definido de tiempo. No podrá producirse una internacionalización real de las universidades españolas mientras no se supere el problema de la falta de conocimientos de inglés.

Implantación: a través de incentivos, cuando sea posible, pero principalmente a través de políticas autónomas de las universidades.

- Dificultad: baja
- Coste: bajo
- Impacto: alto

2.2. Gestión del personal docente

2.2.1. Ofrecer buenas perspectivas laborales y suficiente autonomía individual a los docentes brillantes

En términos generales, para poner en práctica las buenas prácticas aceptadas se debería aplicar la "Carta Europea del Investigador y el Código de Conducta para la

³ Ioanna Kohler, « *Gone for Good? Partis pour de bon? Les expatriés des l'enseignement supérieur français aux Etats-Unis* », Etude – Novembre 2010, Institut Montaigne, p. 112 (disponible en: <http://www.institutmontaigne.org/les-expatries-de-l-enseignement-superieur-francais-3251.html>)

Contratación de Investigadores" (recomendación de la comisión de la UE de marzo de 2005; <http://ec.europa.eu/euraxess/rights>), además de firmarse. Más en concreto, uno de los medios para lograr estos objetivos de proporcionar una mayor autonomía podría ser instaurar un sistema de pretitularización condicional, según el cual se garantiza una cátedra permanente a los jóvenes docentes que puedan demostrar la calidad de sus logros tras un determinado periodo de tiempo (por ejemplo, de 4 años) mediante un procedimiento claramente definido que incluya la evaluación por parte de expertos externos.⁴ Dado que este sistema es tanto atractivo (permite un nivel de autonomía bastante elevado) como arriesgado, ya que se basa en "aprobar o suspender" (si se supera la evaluación, se obtiene la plaza, pero si no se supera, se pierde el puesto), está especialmente dirigido a los mejores profesores jóvenes.

Más en general, las universidades españolas deben desarrollar una cultura académica más motivadora, que ayude y anime a los jóvenes investigadores y profesores a solicitar becas de investigación por su cuenta, dar a conocer sus logros y granjearse el respeto de la comunidad académica nacional e internacional.

Implantación: conlleva la capacidad de las universidades para diseñar sus propias políticas y condiciones de contratación aplicables al personal docente; un proyecto piloto podría ser un buen comienzo.

- Dificultad: media
- Coste: bajo
- Impacto: alto

2.2.2. Carreras académicas y administrativas, ascensos, recompensas: ofrecer condiciones atractivas

Para poder aplicar las siguientes recomendaciones, las universidades deben antes, por norma, disponer de una autoridad/capacidad total para contratar directamente a todo el personal docente (en lugar de que se asignen funcionarios para los puestos) mediante contratos permanentes o indefinidos⁵. Posteriormente, deben encargarse de la evaluación y promoción de su personal, así como de la negociación de las condiciones salariales, de la gestión de todos los tipos de gratificaciones, no sólo las relativas a actividades de investigación, sino también a la docencia, los servicios a la comunidad, la transferencia de tecnología y las actividades de difusión. La rigidez de las funciones atribuibles a los puestos debe dejar paso a una descripción de responsabilidades y compromisos mucho más adaptable: la carga de trabajo del profesorado se diferenciaría atendiendo no ya a su intensidad, sino a su naturaleza (investigación, docencia, administración, servicios, etc.) a fin de ayudarles a desarrollar sus capacidades plenamente.

⁴ Puede consultarse un ejemplo del procedimiento de pretitularización condicional en la Directiva de 2005 de la Universidad de Lausana, seguida por muchas universidades suizas:

http://www.unil.ch/webdav/site/interne/shared/textes_leg/1_ress_hum/dir1_4_pr...

⁵ Véase la revisión de la OCDE, p. 122.

Asimismo, se debería alcanzar un mayor grado de profesionalización del personal administrativo y de servicio. Este hecho adquiere especial importancia en el caso de las carreras como "gestor de ciencia y tecnología", una función esencial para la educación superior y las instituciones de investigación que ha sufrido cambios sustanciales en los últimos años, y precisa de competencias muy específicas.

La comisión es plenamente consciente de que la transición hacia este sistema de contratación representaría un cambio diametral respecto al sistema actual, y que conllevaría una revisión profunda, al menos, de la Ley Orgánica, que no apunta en esta dirección. No obstante, el derecho de ostentar el poder de decisión respecto a las condiciones de contratación y promoción constituye la piedra angular de la autonomía de la universidad, y se ha demostrado sobradamente que la calidad está íntimamente ligada a la autonomía. Por tanto, la inversión de dinero público resulta mucho más rentable cuando se trata de instituciones autónomas⁶. Por otra parte, la movilidad por el territorio español mejoraría sustancialmente si las universidades dispusiesen de mayor libertad para contratar a sus profesores.

Implantación: conlleva profundos cambios a nivel jurídico.

- Dificultad: alta
- Coste: medio
- Impacto: alto

2.3. Calidad y control de calidad (CC)

2.3.1. Instauración de un sistema sencillo y externo de control de la calidad que contribuya a la gestión de la calidad y la mejora de las instituciones

Las opiniones sondeadas demuestran que, como en otros países (por ejemplo, Alemania), el sistema actual de acreditación de programas está generando un alto grado de "controles de calidad extenuantes" que no aportan beneficios claros en forma de mejoras. Para crear el sentimiento indispensable de "apropiación del sistema de control de calidad" entre las instituciones y su personal, es preciso permitir a las universidades confeccionar sus propios sistemas (internos) de control de calidad de acuerdo con sus propias estrategias y objetivos. Por su parte, las evaluaciones externas deberían centrarse en la valoración de estos sistemas internos, de manera que se pasaría de la acreditación de programas a la evaluación de instituciones.

Los procesos externos periódicos de control de calidad encaminados a acreditar a las instituciones (a efectos de apoyo financiero y legitimidad) deben basarse en tres preguntas básicas: i) ¿Cuáles son sus objetivos institucionales en materia de calidad⁷? ii) ¿Cómo se comprueba en qué medida se están alcanzando? iii) ¿Qué se ha hecho

⁶Véase "Higher Aspirations: an Agenda for Reforming European Universities", de Philippe Aghion et al., Brussels 2008 (<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/1-higher-aspirations-an-agenda-for-reforming-european-universities/>)

⁷ En investigación, docencia, transferencia de tecnología, servicios a estudiantes y empleo, recursos humanos, etc.

para mejorar en las áreas problemáticas? Asimismo, al evaluar a las universidades de conformidad con sus propios objetivos y estrategia, se fomenta una mayor diferenciación institucional.

Implantación: a través de la revisión del marco normativo de control de calidad y del desarrollo de una cultura interna de control de calidad. Buenos ejemplos a tener en cuenta: Sistema de control de calidad irlandés, entre otros.

- Dificultad: alta
- Coste: bajo
- Impacto: alto

2.3.2. Adopción de medidas de mejora específicas

A fin de demostrar que el objetivo principal de la política de control de calidad es mejorar la calidad, las acciones específicas deben reforzarse y presentarse con regularidad como medidas inscritas en el marco del control de calidad. Por ejemplo, la concesión de la etiqueta de excelencia a los programas de doctorado en un marco competitivo parece haber dado buenos resultados y debería afianzarse y aplicarse a otras áreas, lo que implica una evaluación real de la calidad de la enseñanza.

Implantación: mediante un concurso especial para la obtención de una beca.

- Dificultad: baja
- Coste: medio
- Impacto: alto

3. Apoyo más eficaz al entorno socioeconómico: desarrollo

Este capítulo recoge recomendaciones encaminadas a mejorar la contribución de las universidades españolas desde el punto de vista de la equidad, la empleabilidad y la innovación. En este sentido, se deberían considerar los siguientes aspectos con carácter prioritario:

- ¿Qué medidas serían las adecuadas para superar los desequilibrios aún existentes en el acceso y los logros de los colectivos desfavorecidos?
- ¿Cómo se pueden reforzar los vínculos entre la universidad y la industria / la sociedad para aumentar la empleabilidad de los licenciados? Y
- ¿Cómo pueden mejorar las universidades su contribución a la innovación para aumentar la competitividad?

3.1. Satisfacer las demandas de los alumnos: acceso y equidad

Se han registrado importantes avances en materia de ampliación general de la capacidad de acceso a la educación superior española. El porcentaje de la población con estudios superiores de entre 25 y 34 años aumentó del 16 % en 1991 al 39 % en 2006, mientras que los niveles medios de la OCDE pasaron del 20 % al 33 % durante el mismo periodo (OCDE, 2009). España es, por otra parte, uno de los países de la OCDE que ha experimentado una mejoría más notable en lo que respecta a la participación de las mujeres. En 2009, el 54,2 % de los alumnos matriculados y el 59,7 % de los licenciados eran mujeres (estadísticas del Ministerio de Educación).

Sin embargo, este progreso generalizado enmascara desigualdades persistentes. El acceso y los buenos resultados siguen siendo problemas graves para colectivos desfavorecidos específicos, como los hijos de familias con ingresos bajos, inmigrantes o de etnia gitana. Casi un tercio de todos los alumnos que acceden a la universidad (30 %) no llegan a licenciarse. A pesar de que no existen datos estadísticos pormenorizados, es muy probable que muchos de estos alumnos con fracaso escolar procedan de colectivos desfavorecidos. Un estudio de 2003 (*Consejo de Coordinación Universitaria*, CCU) demuestra que tan sólo el 13 % de los jóvenes cuyos padres sólo poseen educación primaria se matriculan en ciclos superiores, mientras que en el caso de padres que han cursado estudios universitarios de ciclo largo, el porcentaje es del 65 %.⁸ Los últimos resultados del Informe PISA para España confirman que las aspiraciones de los jóvenes de 15 años dependen en gran medida de su situación socioeconómica.

Mientras que el 84 % de los jóvenes de 15 años pertenecientes al cuartil más elevado del índice de PISA de estatus económico, social y cultural de los

⁸Consejo de Coordinación Universitaria (2003). “Informe sobre la evolución del alumnado universitario de 1994-95 a 2001-02”, Vicesecretaría de estudios. Madrid: Ministerio de Educación.

alumnos expresaron su intención de cursar estudios superiores, sólo el 37 % de los jóvenes de la misma edad pertenecientes al cuartil más bajo mostraron las mismas aspiraciones. (OCDE, 2009)

La tasa de participación en la educación secundaria de los niños de etnia gitana es muy inferior a la de la población general, y el 80 % de los que se matriculan abandonan sus estudios antes de graduarse en el instituto (Arnhold, 2007).⁹

3.1.1. Consolidación de la estrategia de promoción de la equidad

En el marco de su Estrategia EU2015, el gobierno Español reafirma el principio de que las circunstancias que se escapan al control de las personas, tales como el lugar de nacimiento, el género, la etnia, la religión, el idioma, la discapacidad o los ingresos de sus padres, no deberían afectar a su acceso a estudios superiores ni a su capacidad para sacar partido de los mismos. Para convertir este encomiable objetivo en una realidad, el Ministerio de Educación ha definido una serie de medidas y acciones que van en la línea del plan de la Unión Europea para reforzar la equidad en la educación superior, que ya ha comenzado a aplicar. El Plan de Acción del Ministerio consta de los siguientes elementos principales:

- Mejora del sistema de información que aborda los aspectos de equidad
- Eliminación de las barreras al acceso (financieras, socioculturales, legales y físicas)

La comisión sugiere al Ministerio de Educación que vaya un paso más allá y transforme este Plan de Acción en una estrategia oficial y exhaustiva de fomento de la equidad que comprometa tanto al Gobierno central como a los autonómicos con la eliminación de todas las barreras, ya sean de índole económica o no, a las que se enfrentan los alumnos de colectivos desfavorecidos.

Obviamente, es importante tomar plena consciencia del impacto de las desigualdades en la educación primaria y secundaria, que configuran el tamaño y las características de los posibles alumnos universitarios. Por consiguiente, para que la estrategia de fomento de la equidad en la educación superior sea efectiva, debe venir acompañada de medidas encaminadas a aumentar la inclusión y permanencia en los ciclos educativos inferiores. La equidad en la educación superior puede alcanzarse combinando medidas para eliminar los obstáculos de índole económica e intervenciones para aportar a los alumnos de nueva incorporación procedentes de familias desfavorecidas más información, motivación y preparación académica.

Existen muy pocos países en el mundo que hayan instaurado una estrategia de fomento de la equidad de estas características. España parece dispuesta a seguir los pasos de Australia, Irlanda y Sudáfrica, países pioneros que han establecido un amplio conjunto de objetivos y acciones para mejorar el acceso a la educación superior y el

⁹Arnhold, N. (March, 2010). General and EU education policy instruments and their use for Roma inclusion.

éxito académico de distintos colectivos desfavorecidos. (Véase el Cuadro 3.1 a continuación)

Cuadro 3.1 Estrategia de fomento de la equidad de Irlanda

Irlanda es uno de los pocos países que ha diseñado una estrategia integral para promover la equidad en la educación superior. En 2004, publicó el *Action Plan on Equity of Access to Higher Education* (Plan de acción en favor de un acceso equitativo a la educación superior), al que siguió el *National Plan for Equity of Access to Higher Education 2008-2013* (Plan nacional en favor de un acceso equitativo a la educación superior 2008-2013). El plan para 2008-2013 plantea una serie de metas y actuaciones políticas claras en las siguientes áreas: (i) planes a nivel institucional para fomentar el acceso; (ii) fomento del acceso a través del aprendizaje a lo largo de la vida; (iii) inversión para aumentar la participación en la educación superior; (iv) modernización de las ayudas dirigidas a estudiantes; y (v) ampliación de la participación en la educación superior de las personas con discapacidades.

Los objetivos principales de este plan son los siguientes: "Mejora de los sistemas de recogida de pruebas y de datos pertinentes; desarrollo y puesta en práctica de planes de acceso y procesos de evaluación por parte de las instituciones; tasa de participación nacional del 72 % del grupo de edad en cuestión antes de 2020 (55 % en 2004); tasas de matriculación de al menos el 54 % en todos los grupos socioeconómicos antes de 2020; 20 % de alumnos adultos respecto al total de los matriculados a tiempo completo antes de 2013 (13 % en 2006); aumento de las plazas de media jornada/horario flexible al 17 % antes de 2013 (7 % en 2006); desarrollo de itinerarios alternativos de acceso a la educación superior que permitan acceder al 30 % de los alumnos matriculados antes de 2013 (la cifra se estima en el 24 % para 2006); niveles de aprendizaje a lo largo de la vida en Irlanda equiparables a la media comunitaria antes de 2010 y al nivel del cuartil de los países más avanzados de la UE antes de 2013; aumento al doble del número de alumnos con discapacidades sensoriales, físicas y múltiples en la educación superior antes de 2013".

Fuente: Autoridad de Educación Superior. (2008). *National Plan for Equity of Access to Higher Education 2008-2013*. Dublín: HEA.

Implantación:

- Dificultad: baja
- Coste: bajo
- Impacto: alto

La estrategia integral de promoción de la equidad podría constar de dos dimensiones complementarias:

(1) Paquete de ayudas financieras consistentes en becas y préstamos para estudiantes en función de las necesidades. La ayuda financiera contempla dos dimensiones complementarias. En primer lugar, el Ministerio debería negociar con las comunidades autónomas una ampliación de los programas de becas existentes, basada en criterios de adjudicación claros (alumnos beneficiarios) y cantidades razonables (que cubran los gastos educativos y de subsistencia), a la que previsiblemente se sumarían. El Gobierno nacional y los gobiernos autonómicos deberían unir sus fuerzas para proteger el presupuesto de las becas concedidas en función de las necesidades en tiempos de crisis e indexar la cuantía de las mismas en función de la inflación y las tasas de matriculación. Este programa de ampliación podría aplicarse contando con la implicación de las propias universidades, a través de la Conferencia de Rectores, y consultando a los representantes de los estudiantes.

En segundo lugar, el Ministerio de Educación debería llevar a cabo un estudio de viabilidad técnica y económica para analizar la posibilidad de hacer extensible a los estudiantes el mecanismo de préstamos dirigidos a licenciados y postgraduados, manteniendo un 0 % de interés o, si es posible, instaurar un sistema doble que incluya becas. El cuadro 3.2 trata los pros y los contras de los tres modelos de préstamos para estudiantes más utilizados en todo el mundo.

En cualquier supuesto, todas las becas y préstamos para estudiantes deberían ir directamente ligados a criterios de calidad académica, tanto en lo que respecta a los centros de enseñanza superior elegibles (públicos o privados) como a los resultados obtenidos por los beneficiarios.

Cuadro 3.2 Modelos de préstamos para estudiantes

Los en torno a setenta programas de préstamos para estudiantes que existen en todo el mundo pueden clasificarse en tres categorías básicas: (i) préstamos directos financiados por el gobierno, (ii) préstamos indirectos financiados por el sector privado y garantizados por el gobierno, y (iii) préstamos universales basados en los ingresos.

La modalidad más habitual es la de los préstamos directos de tipo hipotecario. Los fondos públicos se emplean para sufragar los préstamos de tipo hipotecario para estudiantes que deben devolverse después de la licenciatura. La principal

desventaja de este sistema es que se depende exclusivamente de fondos públicos para poner en marcha el plan e implantarlo a gran escala. Para que estos planes sean sostenibles desde el punto de vista económico es preciso reducir al mínimo los costes administrativos, la subvención de los intereses y los impagos de los préstamos.

En el segundo caso, el gobierno colabora con la banca privada. El gobierno puede ofrecer una bonificación de los intereses, y suele ofrecer garantías contra impagos. Los bancos privados sufragan los préstamos para estudiantes. Las universidades pueden compartir el riesgo de impago de sus alumnos (como ocurre en Chile). Este sistema ofrece la gran ventaja de movilizar recursos del sector privado y limitar la contribución pública. Las experiencias de diversos países indican que se puede obtener un nivel de endeudamiento de hasta uno a siete.

Sin embargo, los programas a gran escala de este tipo han dado resultados dispares. En 2000, Canadá abandonó el sistema de riesgo compartido para volver al plan tradicional de créditos directos financiados por el estado porque la banca privada no era lo bastante diligente a la hora de exigir la devolución del préstamo a los licenciados. La Administración Obama también ha prescindido de los préstamos garantizados en su sistema de créditos para estudiantes, que ahora sólo ofrece créditos directos.

Los sistemas de préstamos universales basados en los ingresos, como los empleados en Australia, Nueva Zelanda e Inglaterra ofrecen, en teoría, un mayor equilibrio entre la recuperación efectiva de los costes por parte del gobierno y el riesgo del prestatario. La administración es, en términos generales, más sencilla y económica con este tipo de planes, dado que la recuperación de los préstamos se gestiona a través de los sistemas de recaudación existentes, como el impuesto sobre la renta o la seguridad social. Asimismo, los préstamos basados en los ingresos son más justos y se acogen mejor al principio de la capacidad de pago, ya que los pagos que realizan los licenciados son proporcionales a su renta.

Implantación:

- Dificultad: media
- Coste: alto
- Impacto: alto

(2) Estrategia para eliminar las barreras de índole no económica. El Ministerio de Educación y algunas comunidades autónomas ya disponen de una serie de programas sociales dirigidos a alumnos de educación secundaria pertenecientes a grupos desfavorecidos, encaminados a brindarles un mayor acceso a la información sobre las carreras académicas y profesionales, estimular su interés y motivación para cursar estudios superiores y mejorar su preparación académica. Programas como el "Campus inclusivo de verano" o "Campus sin límites", financiado por la iniciativa CEI con la

colaboración de fundaciones, deberían estudiarse detenidamente para promover a mayor escala aquellos que resulten más exitosos. (Véase el Cuadro 3.3)

Debería adoptarse un planteamiento similar a fin de ampliar los programas de retención más eficaces y de este modo reducir los altos niveles de abandono escolar existentes entre el alumnado perteneciente a distintos colectivos desfavorecidos.

Cuadro 3.3 –

Campus Inclusivo de Verano, Campus sin Límites Mare Nostrum

El Campus de Excelencia Internacional Mare Nostrum, dirigido por las universidades de Murcia y Cartagena, organizó en julio de 2011 el primer campus de verano inclusivo, que, tras superar una auditoría técnica de accesibilidad, acogió durante 2 semanas a 10 alumnos de educación secundaria con discapacidad. El objetivo es demostrar y confirmar que los alumnos con discapacidad pueden proseguir sus estudios en las universidades que están bien preparadas para satisfacer sus necesidades especiales. Estos programas ayudan a mejorar los protocolos de acogida y accesibilidad y a ajustar los sistemas educativos, métodos y materiales a los alumnos discapacitados, lo que facilita el desarrollo de sus capacidades y competencias en igualdad de condiciones con el resto de los alumnos.

Implantación:

- Dificultad: baja
- Coste: medio
- Impacto: alto

3.2 Refuerzo de los vínculos para aumentar la calidad y pertinencia de los recursos humanos

Para aumentar la empleabilidad de los licenciados, el Ministerio de Educación y las comunidades autónomas pueden instar a sus instituciones de educación superior a recurrir a varios mecanismos, como: (i) mayor diferenciación de cometidos, (ii) mecanismos más efectivos de feedback del mercado laboral, (iii) vínculos más estrechos entre la universidad y la industria, y (iv) mayores oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida.

3.2.1. Diferenciación de cometidos

La proliferación de programas de grado y postgrado motivada por la participación de España en el Proceso de Bolonia no siempre ha traído consigo una mayor diferenciación de cometidos. En muchos casos, las universidades españolas ofrecen programas similares y redundantes en universidades de la misma región. Asimismo, muchas, si no la mayoría, de las universidades aspiran a darse a conocer como instituciones de investigación, aunque sus recursos humanos y financieros para alcanzar esa meta sean limitados.

Debería instarse a las distintas universidades a concentrarse en áreas en las que destacan en lugar de intentar abarcarlo todo. En algunos casos, sería conveniente que algunos departamentos se centrasen en la preparación de profesionales cualificados para satisfacer las necesidades de recursos humanos de la región. Cada institución y departamento debería realizar un ejercicio de autoanálisis para establecer prioridades y decidir el mejor modo de desarrollarse a partir de sus ventajas competitivas y/o comparativas. Al tiempo que las universidades se concentran en especializarse y desarrollar aquello que las distingue de las demás, se deberían eliminar los programas redundantes.

Se precisa de un sistema adecuado de evaluación (compatible con el sistema de control de calidad – véase la sección 2.3) y recompensas para impulsar los esfuerzos para establecer prioridades de las universidades. La iniciativa Campus de Excelencia parece estar dando pasos en la dirección adecuada. Por tanto, para promover una mayor diferenciación de misiones, el Gobierno nacional y los autonómicos deben seguir ofreciendo incentivos financieros.

Implantación:

- Dificultad: media
- Coste: medio
- Impacto: alto

3.2.2. Mecanismos de feedback del mercado laboral

Un uso más amplio y sistemático de la información procedente del mercado laboral y del feedback de los empresarios y alumnos permitiría a universidades y estudiantes disponer de una valiosa información sobre la calidad y pertinencia de sus programas. Para lograrlo se puede recurrir a varias vías complementarias. En primer lugar, en el caso de aquellas disciplinas que guarden una relación directa con el mundo laboral, podría invitarse a profesionales de la industria a participar en comités regulares de revisión del currículo para ayudar a las universidades a orientar y actualizar sus programas. En segundo lugar, las universidades podrían llevar a cabo encuestas ad-hoc entre los empresarios y en el mercado laboral para realizar un seguimiento de los avances en lo que respecta a la demanda de cualificaciones, haciendo hincapié en

competencias generales además de en aptitudes profesionales específicas, tales como la capacidad para resolver problemas, las dotes comunicativas o el trabajo en equipo.

Por último, aunque no menos importante, podría ponerse en marcha un Observatorio del Mercado Laboral eficaz basado en lo que ya apunta el informe *La contribución del talento universitario en el futuro de la España 2020* en lo que se refiere a encuestas sobre inserción y estudios sobre empleo realizados por las universidades. El Ministerio de Educación debería valorar si los datos recogidos y difundidos por Objovem, el observatorio del mercado laboral que gestiona el Consejo de la Juventud de España, ofrecen el tipo de información actualizada y pertinente en la que se deben basar las universidades, empresas y estudiantes para analizar el impacto en el mercado laboral de los distintos programas de educación superior (tiempo necesario para encontrar trabajo, tipo de trabajo, nivel salarial, proyección profesional, etc.). El Anexo 1 ofrece una visión de conjunto de las iniciativas del mercado laboral existentes.

Implantación:

- Dificultad: baja
- Coste: bajo
- Impacto: alto

3.2.3. Vínculos más estrechos con la industria y otras empresas

Estrechar los vínculos con la industria constituye un medio eficaz para aumentar la pertinencia de los programas universitarios, como ya reconocen muchas universidades que han creado Cátedras de Empresa. Las universidades disponen de un gran número de mecanismos, tales como pasantías para alumnos que aún no se han graduado; prácticas en empresas para alumnos y profesores de investigación; profesionales de la industria que ejercen como profesores visitantes; y programas cooperativos que permitan a los alumnos combinar periodos en la universidad con periodos en empresas (Cuadro 3.3). Incorporar la formación para emprendedores en los programas universitarios ordinarios también podría acercar éstos a los sectores productivos.

Cuadro 3.3 Programas cooperativos

Principios y ventajas

La educación cooperativa es un modelo consistente en alternar la formación académica con la experiencia laboral en campos directamente relacionados con los objetivos académicos y profesionales del alumno. Este modelo presenta muchas ventajas: permite a los alumnos obtener experiencia laboral en su campo, aplicar los conocimientos teóricos adquiridos en el aula y planificar su futuro profesional. Asimismo, ayuda a los alumnos a relacionarse con empresarios y establecer redes de contactos que les faciliten la búsqueda de empleo tras licenciarse. Trabajar en el marco de un programa académico ayuda a financiar los estudios, y resulta útil para aprender a comportarse en el entorno laboral y, en términos generales, desarrollar las destrezas que requieren los empresarios. Las ventajas para los empresarios también son considerables, ya que obtienen "acceso a empleados temporales bien

preparados, flexibilidad para gestionar las necesidades de recursos humanos, un sistema económico de contratación y retención a largo plazo, asociaciones con las instituciones educativas y productividad a bajo coste" (Comisión Nacional para la Educación Cooperativa, EE.UU.)¹⁰ **Cooperación en la Universidad de Waterloo, Canadá**

En Waterloo se ha instaurado el programa de educación cooperativa más ambicioso del mundo, con 15.800 alumnos inscritos (más del 56 % de los alumnos de la Universidad a tiempo completo y más del doble de los alumnos que participan en el segundo programa más amplio del mundo) y 3.500 empresarios socios en todo el mundo (StudyinCanada.com)¹¹ Los alumnos que participan en el programa de educación cooperativa de Waterloo obtienen una licenciatura con el mismo número de trimestres académicos que los que no lo hacen, además de dos años de experiencia laboral en distintos ámbitos profesionales. Los alumnos disponen de entre 4 y 6 periodos laborales (normalmente de cuatro meses cada uno) para probar varias opciones profesionales y descubrir sus intereses antes de licenciarse. De media, cuando el alumno se licencia, ya ha ganado entre 25.000 CAD y 74.000 CAD, lo que permite que los préstamos para sufragar sus estudios sean menores que los de otros alumnos y su capacidad para afrontarlos, mayor. Los licenciados que participan en los programas de educación cooperativa de Waterloo ganan un 15 % más después de licenciarse que los que no lo hacen (Universidad de Waterloo).¹² Asimismo, la Universidad de Waterloo ofrece un programa de cooperación para la creación de empresas (Enterprise Co-Op program) que ayuda a los alumnos (asesoramiento de profesionales expertos y en algunos casos ayudas económicas) a crear su empresa.

Experiencias de otras instituciones de educación superior

En el Reino Unido existen los denominados programas "sándwich", que compaginan en estudio con el trabajo, desde 1840, y en 1906 se puso en marcha el primer programa de educación cooperativa en la Universidad de Cincinnati de EE.UU. A éste le siguió la Universidad de Waterloo, que puso en marcha un programa de educación cooperativa en 1957. Entre las instituciones con programas de educación cooperativa se encuentran las siguientes:

- El Instituto de Tecnología de Florida ofrece el programa de educación cooperativa más condensado ("ProTrack"), que permite a los alumnos de ingeniería obtener la licenciatura en cuatro años con tres semestres de experiencia laboral.
- La Universidad Drexel de Filadelfia (Pensilvania) y la Northeastern de Boston (Massachusetts), ofrecen dos de los programas de educación cooperativa más amplios de EE.UU. Los alumnos que obtienen una licenciatura de 5 años suelen disponer de un total de 18 meses de pasantía en hasta tres empresas

¹⁰La Comisión Nacional para la Educación Cooperativa (NCCE) fomenta la educación cooperativa en Estados Unidos. Para más información: <http://www.co-op.edu/aboutcoop2.html>

¹¹ StudyinCanada.com. "University of Waterloo". En:

¹² Universidad de Waterloo, Canadá "Co-op at Waterloo". En: <http://findoutmore.uwaterloo.ca/coop/>

distintas.

- El Centro de gestión y transferencia de tecnología Steinbeis, de la Universidad de Steinbeis (Berlín), ofrece un programa de máster internacional (Máster en ingeniería de negocios) que compagina trabajo y formación académica.

Fuente: Asociación Mundial para la Educación Cooperativa (WACE); Comisión Nacional para la Educación Cooperativa; StudyinCanada.com; Universidad de Waterloo, Canadá; National Center for Tertiary Teaching Excellence, Nueva Zelanda.

A menudo se da por sentado que los esfuerzos para acercar la universidad a la industria se deben centrar exclusivamente en los programas de ingeniería y ciencias aplicadas, no en las ciencias sociales y las humanidades. En realidad, es más una cuestión de mentalidad que de disciplinas académicas. Por tanto, un programa cooperativo no tiene por qué limitarse a estudios de ingeniería sino que también podría aplicarse a una licenciatura en historia, por ejemplo, de manera que los alumnos compaginarían periodos de formación académica formal en la universidad con periodos de estudio/investigación en un museo o centro cultural (o incluso en una empresa).

Ampliar las funciones de los Consejos Sociales de las universidades también contribuiría a mejorar la relación entre las universidades y la industria. Se debería alentar y capacitar a los miembros de los Consejos Sociales para (i) facilitar el acceso a las empresas del alumnado y el profesorado, y (ii) procurar que las universidades sean permeables a las necesidades de la industria.

La matriz recogida en el Anexo 2 muestra todos los posibles canales para reforzar los nexos entre la universidad y la industria.

Implantación:

- Dificultad: media
- Coste: bajo
- Impacto: alto

3.2.4. Ampliación de las oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida

El desarrollo de recursos humanos no debe consistir únicamente en educar y formar a las generaciones más jóvenes. En el marco del aprendizaje a lo largo de la vida, deben ofrecerse a la población oportunidades para estudiar cuando lo necesitan, más que porque hayan alcanzado la edad habitual en la que se accede a la educación superior. España destaca en Europa por ser uno de los pocos países que ha puesto en marcha una política clara de acceso alternativo a la educación superior para adultos.

Es un gran paso, pero sólo parcialmente. Para participar de una manera más plena en el proceso, las universidades españolas deberían realizar los ajustes estructurales

oportunos para hacer extensibles las opciones de aprendizaje a lo largo de la vida a los adultos trabajadores, a los que no pertenecen a la población activa y a aquellos que deseen cambiar su orientación profesional. Para ello se precisa (i) flexibilidad a la hora de reconocer y validar la formación no formal e informal previa - cosa que ya permite la ley y ya hacen algunas universidades (Cuadro 3.4) -, (ii) organizar programas preparatorios para aspirantes atípicos, como los que existen en Francia, Islandia, Irlanda y Reino Unido, y (iii) proporcionar modalidades de estudio alternativas, como los estudios a tiempo parcial y la formación a distancia, a mayores de los que ofrecen la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y la Universidad Abierta de Cataluña (UOC).

Cuadro 3.4 Reconocimiento y validación del aprendizaje previo en Europa

En la **Comunidad flamenca de Bélgica**, la ley permite a las instituciones de educación superior aceptar en programas de grado a candidatos en función de sus conocimientos y destrezas generales, previa evaluación por parte del consejo del centro en cuestión. Asimismo, la formación no formal e informal de personas que no ostentan un máster puede tenerse en cuenta para acceder a programas de doctorado.

En **Alemania**, en 2009, el *Länder* estableció un procedimiento estándar según el cual los profesionales en campos técnicos o en algún oficio y aquellos con titulaciones de formación profesional en el ámbito comercial o financiero pueden acceder a la educación superior si cuentan con al menos tres años de experiencia en sus respectivos sectores profesionales.

En Francia, la validación del aprendizaje obtenido a través de la experiencia (*Validation des Acquis de l'Expérience*) otorga un reconocimiento parcial o total de la capacitación y cualificación profesional adquiridas en el trabajo. Toda persona que disponga de tres años de trabajo remunerado, no remunerado o voluntario, independientemente de su edad, nacionalidad o estado civil, puede beneficiarse de este proceso. Como resultado, obtienen un diploma o certificado profesional adscrito al Registro Nacional de Cualificaciones Profesionales.

En **España**, cada año las universidades reservan un número determinado de plazas destinadas a candidatos a cursar estudios superiores que encajan en unos perfiles determinados. Estos perfiles engloban a tres tipos de alumnos adultos: estudiantes de más de 25, 40 y 45 años. Los candidatos con más de 25 años que cumplan los requisitos convencionales de acceso pueden acceder a programas de educación superior tras realizar satisfactoriamente un examen de acceso a la universidad. Este examen consta de una parte general (formada por tres pruebas) y una parte específica que evalúa las capacidades, destrezas y aptitudes para cursar los estudios de elección. Las personas de más de 40 años que carecen de una titulación que les permita acceder a estudios superiores pueden solicitar que se acredite su experiencia profesional previa si guarda relación con las materias que desean estudiar. Las

distintas universidades definen los criterios de acreditación y la experiencia profesional que se precisa para acceder a los distintos programas de estudio. El proceso de admisión siempre incluye una entrevista personal. Las personas mayores de 45 años que no disponen de una titulación que les permita acceder a estudios superiores, y que carecen de experiencia profesional relacionada, pueden cursar estudios superiores si realizan satisfactoriamente un examen general y una entrevista personal.

En **Portugal**, los estudiantes de más de 23 años que no disponen de una titulación formal, así como aquellos que han cursado los estudios postsecundarios correspondientes, pueden acceder a la educación superior tras pasar un examen específico que certifique sus aptitudes para estudiar la materia en cuestión. Las distintas instituciones de educación superior elaboran sus propios exámenes.

En **Suecia**, desde 2003, todas las instituciones de educación superior deben evaluar, si así se les solicita, el aprendizaje previo y la experiencia de aquellos candidatos que no dispongan de titulaciones oficiales. En 2006, en torno a 5.800 personas solicitaron que se acreditase su formación no formal e informal, de los cuales casi 2.000 fueron considerados aptos para acceder al programa o curso de elección. Debido a la competencia con otros alumnos, sólo unos 1.000 candidatos con perfil atípico fueron finalmente admitidos en estudios superiores.

Fuente: Red Eurydice (2011). *Los adultos en la educación formal: políticas y prácticas en Europa*. Bruselas: Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural.

Página web del Ministerio de Educación de Francia (http://www.vae.gouv.fr/pdf/accueil_version_anglaise.pdf)

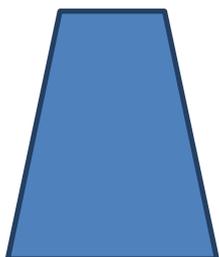
Por otra parte, en tiempos de profunda crisis económica, las universidades deberían prestar especial atención a las necesidades educativas y formativas de los jóvenes desempleados. Las comunidades autónomas podrían proporcionar incentivos económicos para fomentar los programas de actualización de aptitudes y reciclaje.

Como ocurre en casi todo el mundo, las universidades españolas son organizaciones piramidales en las que la mayoría de los alumnos disponen de graduado escolar, siendo pocos los postgraduados. Si se legitimase el aprendizaje a lo largo de la vida, las universidades sufrirían una profunda transformación, como muestra la Figura 3.1. Tanto los alumnos pregraduados como los licenciados serían una minoría. Se confeccionarían más programas para abordar las necesidades de formación continua y de cambio de orientación profesional de la población adulta.

Figura 3.1 – Evolución de la estructura de las universidades

Modelo tradicional

estudios de grado

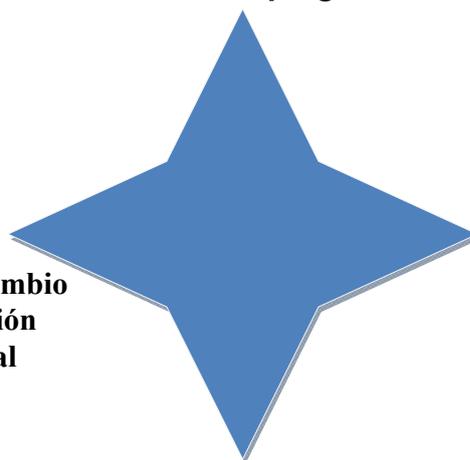


estudios de pregrado

Modelo de aprendizaje a lo largo de la vida

estudios de pregrado

estudios de cambio
de orientación
profesional



estudios de
grado

Formación continua

El *Plan Director de Empleabilidad Universitaria* elaborado por el Ministerio en julio de 2011 contiene muchas de las medidas por las que aboga la comisión. Su adopción y puesta en práctica por parte del Gobierno nacional y los autonómicos supondría un importante avance en lo que respecta a la pertinencia de los programas universitarios en España.

Implantación:

- Dificultad: alta
- Coste: medio
- Impacto: alto

3.3. Fomento de la innovación en la economía y la sociedad

Durante siglos, se ha asumido que el crecimiento económico es el resultado de la interacción entre el capital y el trabajo. Hoy en día sabemos que estos elementos tienen menos peso que un único factor esencial: la innovación... El factor más importante es nuestro capital humano. Bill Gates ¹³

Para mejorar la contribución de las universidades a los sistemas nacionales y regionales de innovación, el Gobierno central y las comunidades autónomas pueden (i)

¹³B. Gates (2007). "How to Keep America Competitive". The Washington Post. 25 February 2007, p. B7.

ofrecer incentivos financieros para estimular la demanda de servicios universitarios por parte de las empresas, (ii) ayudar a reforzar los vínculos entre la universidad y los sistemas de innovación, y (iii) desarrollar la capacidad de transferencia tecnológica de las universidades.

3.3.1. *Incentivos financieros para aumentar las intervenciones del lado de la demanda*

Un número relativamente pequeño de empresas parece plenamente consciente de la contribución que puede hacer la universidad a sus esfuerzos de productividad, desarrollo e innovación, ya sea a través de sus doctores, el fruto de sus investigaciones o sus servicios de consultoría. Esta situación podría mejorar sustancialmente a través de campañas estratégicas de comunicación para sensibilizar sobre el papel que podría jugar la universidad y de incentivos financieros para estimular la demanda de servicios universitarios. Entre los mecanismos financieros más eficaces que se podrían utilizar a tales efectos se encontrarían (i) subvenciones para la contratación de personas doctoradas, (ii) subvenciones para fomentar la movilidad empresa / universidad a través de la inclusión de profesionales en equipos de investigación de la universidad o el traslado de investigadores universitarios a empresas, y subvenciones compartidas para financiar proyectos conjuntos de investigación, así como cátedras financiadas por empresas de servicios e industrias (véase el Cuadro 3.5). La Estrategia E2I (*Estrategia Estatal de Innovación*), presentada por el Gobierno español en julio de 2010, proporciona un marco favorable para la ampliación de estos incentivos tan pronto como la situación financiera del país se restablezca.

Cuadro 3.5 La eficacia de los fondos compartidos

La experiencia de los países que han puesto en marcha subvenciones compartidas demuestra que pueden ser mecanismos de recaudación muy efectivos. Nueva Zelanda, por ejemplo, puso en marcha en 2002 el programa Partnerships for Excellence (Asociaciones por la excelencia), que ayudó a recaudar unos 110 millones de dólares a través de donaciones del sector privado. Este sistema, que comenzó siendo una subvención compartida para la Escuela de empresariales de la Universidad de Auckland, se amplió posteriormente a todas las instituciones de educación superior de Nueva Zelanda.

El programa de fondos compartidos de Hong Kong ha tenido tanto éxito que Reino Unido ha puesto en marcha un sistema similar para alentar a sus universidades a obtener donaciones privadas. En abril de 2008, el Gobierno británico anunció formalmente la creación de un programa de subvenciones compartidas de 200 millones de libras administrado por el Funding Council (HEFCE), con una proporción compartida variable (de 1:1 a 3:1) en función de la experiencia en recaudación de fondos de las universidades participantes.

Del mismo modo, el Gobierno de la provincia canadiense de Alberta subestimó el potencial del Access for the Future Fund (Fondo de acceso para el futuro) que puso en

marcha en marzo de 2005. Los filántropos respondieron con tal generosidad al plan que a finales de 2006 el Gobierno había agotado los fondos destinados a igualar las donaciones privadas.

Fuente: OCDE (2011), *The Contribution of Higher Education to Regional Development in Southern Arizona*. París: OCDE.

Las pequeñas empresas encuentran especialmente difícil atraer inversores que apoyen sus proyectos de innovación. En los últimos años, varios gobiernos pertenecientes a la OCDE han decidido financiar el desarrollo de nuevas tecnologías en las pequeñas empresas a través de contratos de I+D que les permiten contratar a científicos y comprobar la viabilidad de sus innovaciones, en la línea del modelo del programa estadounidense Small Business Innovation Research Program (SBIR, programa de investigación para la innovación de pequeñas empresas), que se puso en marcha en 1981. En Reino Unido, Países Bajos y el estado australiano de Victoria, por ejemplo, se implantaron iniciativas SBIR en 2001, 2004 y 2008 respectivamente.¹⁴

Implantación:

- Dificultad: media
- Coste: alto
- Impacto: alto

3.3.2. Refuerzo de los nexos entre las universidades y los sistemas nacionales / regionales de innovación

El papel de las ciudades y regiones como principales motores impulsores del desarrollo comienza a obtener el reconocimiento debido. A pesar de que las comunidades autónomas han puesto en marcha estructuras y mecanismos para facilitar la creación de asociaciones entre las universidades y la industria, aún no se ha evaluado su eficacia ni se han identificado los cuellos de botella existentes.

La iniciativa Campus de Excelencia Internacional (CEI) ha resultado clave para facilitar la creación de redes regionales en torno a plataformas tecnológicas comunes e infraestructuras compartidas (Cuadro 3.6). Las comunidades autónomas, con el respaldo del Gobierno central, deberían fomentar el desarrollo de parques tecnológicos en universidades con gran potencial de transferencia de conocimientos y tecnologías. Deberían crear plataformas de intercambio de conocimientos, a fin de facilitar el aprendizaje mutuo y crear oportunidades para reproducir los ejemplos prometedores de las regiones que cuentan con más experiencia. Las principales universidades privadas del país deberían incluirse en la medida de lo posible como contribuidoras potenciales a los sistemas regionales de innovación.

¹⁴OCDE (2011). *Demand-Side Innovation Policies*. París: OCDE.

Cuadro 3.6 Andalucía TECH: un parque tecnológico multi-universidad

En 2010, las universidades de Málaga y Sevilla entraron a formar parte de la iniciativa Campus de Excelencia Internacional al solicitar de forma conjunta la creación de un campus de excelencia internacional. Su proyecto, Andalucía TECH, fue diseñado con el propósito de generar sinergias para apoyar el desarrollo científico y tecnológico de ambas universidades. Esta empresa conjunta bajo la forma de una fundación independiente - al considerarse éste el único modo de gestionar eficazmente las relaciones entre ambas universidades y sus socios industriales - se centra en tres áreas principales de desarrollo tecnológico: tecnologías de la producción, biotecnología y TIC.

Andalucía TECH define su misión en los siguientes términos: "Atraer, integrar y desarrollar el talento conformando un ecosistema de generación de conocimiento e innovación, comprometido con la sociedad, que permita elevar el nivel de excelencia de las actividades docentes y de investigación, mediante un modelo de Campus científico-tecnológico sostenible, abierto y universal". Una de sus principales ambiciones es promover programas interdisciplinarios de investigación en y entre ambas universidades. Ya ha jugado un papel fundamental en el desarrollo de un programa de ingeniería robótica que sustituye a los de ingeniería electrónica y automática, antes organizados y gestionados por separado.

Para fomentar las asociaciones con empresas extranjeras, Andalucía TECH ha abierto dos oficinas en el extranjero: una en Inchong (Corea del Sur) y otra en Tampa (Florida).

Fuente: visita in situ y <http://www.andaluciatech.org/>

La matriz recogida en el Anexo 2 describe todos los posibles mecanismos que pueden utilizarse para reforzar los vínculos entre las universidades y los sistemas nacionales / regionales de innovación.

Implantación:

- Dificultad: baja
- Coste: bajo
- Impacto: alto

3.3.3. Refuerzo de la capacidad de las universidades para contribuir a la innovación

La última parte de la ecuación, que sigue a los procesos de dinamización de la demanda de servicios prestados por la universidad y de desarrollo de vínculos entre las universidades y el sistema de innovación, consiste en reforzar la capacidad de las propias universidades para contribuir a la innovación. Para ello se requieren al menos tres clases de acciones. En primer lugar, las universidades que disponen de institutos de investigación especializados deben integrar plenamente las actividades de investigación de éstos con las de los departamentos de la universidad. El modelo

desarrollado por la Universidad Autónoma de Madrid es un buen ejemplo de cómo lograr este objetivo en el contexto de la universidad pública española.

En segundo lugar, las universidades que sean muy activas en la investigación por contrato y la transferencia de tecnología deberían disponer de normas administrativas y financieras claras para organizar las actividades de consultoría legítimas de los profesores, así como definir la propiedad de las patentes y coordinar su participación en spin-offs.

En tercer lugar, es preciso evaluar cómo afectan a la gobernanza el hecho de disponer de estructuras administrativas - en forma de fundaciones - independientes para gestionar el tipo de actividades de investigación aplicada y la interacción con la industria promovida por la iniciativa Campus de Excelencia Internacional. Se trata probablemente de la forma más eficaz de superar la rigidez administrativa y financiera de las universidades públicas, pero es preciso valorar las ventajas y limitaciones de este enfoque. La experiencia de otros países europeos parece indicar que, a medio y largo plazo, es preferible reformar la gobernanza de la universidad en sí misma que disponer de estructuras duales.

Implantación:

- Dificultad: baja
- Coste: bajo
- Impacto: alto

Por último, a fin de aplicar de forma coherente y uniforme las recomendaciones planteadas en este capítulo se necesitan dos intervenciones a nivel nacional. En primer lugar, los ministerios de Educación y de Ciencia e Innovación deben instar a cada comunidad autónoma a elaborar un plan estratégico de desarrollo de recursos humanos e innovación. El cuadro 3.7 recoge la experiencia del Estado de Minnesota (EE.UU.), que ha colocado la educación superior en el epicentro de su estrategia de desarrollo económico, y que representa un interesante ejemplo de cómo planificar y supervisar la contribución de la educación superior a nivel subnacional.

En segundo lugar, las autoridades nacionales deberían establecer un mecanismo de coordinación para fomentar una mayor armonización de las prioridades de investigación y desarrollo de las comunidades autónomas con las de la economía española en su conjunto. El objetivo sería pasar del mosaico heterogéneo de políticas nacionales y regionales divergentes a un sistema mejor coordinado y reforzado por sus distintos integrantes.

Cuadro 3.7 Supervisión y responsabilidad a nivel estatal: el ejemplo del sistema de educación superior de Minnesota

Desde 2005, el Estado de Minnesota encarga un informe anual que evalúa los avances del sistema de educación superior en su labor de apoyar la estrategia de desarrollo económico del Estado. Los dirigentes del Estado de Minnesota son conscientes de que para gestionar de forma coherente estas áreas, debe empezar por instaurar un sistema de responsabilidad que permita medir los avances registrados en la consecución de sus ambiciosas metas. Como resume el Gobernador, Tim Pawlenty, "para desarrollar la posición destacada de Minnesota como economía del conocimiento a nivel mundial es preciso que nos marquemos metas para la educación superior y cuantifiquemos los resultados. Este informe evalúa los resultados, de manera que podemos centrarnos en estrategias para mejorar la productividad y el éxito académico."

El informe refleja los resultados de un ejercicio de búsqueda de consenso que reunió a educadores, políticos, empresas y dirigentes estatales en 2005 y 2006. Juntos identificaron 5 amplios objetivos que configuran la agenda pública de educación superior y 23 indicadores que miden los progresos en la consecución de los mismos. Los cinco objetivos son:

- fomentar los buenos resultados de todos los alumnos, especialmente aquellos pertenecientes a grupos tradicionalmente infrarrepresentados en la educación superior;
- crear un sistema eficaz que genere graduados a todos los niveles que satisfagan las necesidades de la economía;
- potenciar el aprendizaje de los alumnos y mejorar su nivel de competencia, de manera que puedan competir eficazmente en el mercado laboral mundial;
- contribuir al desarrollo de una economía estatal competitiva en el mercado global a través de la investigación y la formación de los trabajadores entre otras medidas; y
- proporcionar a todos los alumnos un acceso asequible a los estudios de su elección.

Para cada indicador, el informe contrasta los resultados de Minnesota con los de los tres estados más punteros de EE.UU., con la media nacional y con un grupo de estados similares seleccionados en función de una serie de características comunes como la geografía, la estructura de la educación superior, la situación económica y las características demográficas.

Fuente: Minnesota Office of Higher Education - MOHE (2009)
<http://www.ohe.state.mn.us/mPg.cfm?pageID=1733>

4. Refuerzo y racionalización de la gobernanza: comunicación y dinamización

4.1. Una gobernanza sistémica de la educación superior más flexible: libertad con supervisión estratégica

En el contexto español, la articulación de los distintos niveles de educación superior (entre el Gobierno central, las comunidades autónomas y las propias universidades) y entre los sectores público y privado (con los distintos actores implicados) constituye un gran reto.

Muchas iniciativas se malogran debido a procesos de toma de decisiones demasiado largos, a la excesiva burocracia de los sistemas tradicionales de la administración pública, a la competencia entre distintos niveles de poder y a las diferencias ideológicas. A fin de cumplir su función legítima de organizar de la forma más eficaz posible los distintos niveles y componentes de la educación superior y la investigación, las autoridades deberían aplicar el principio de "subsidiaridad" para determinar el nivel adecuado de toma de decisiones: institucional, regional, nacional, europeo o internacional.

Cuadro 4.1 - ¿Se preocupan los gobiernos por la educación superior? Lecciones desde el campo de fútbol

Consideremos lo siguiente para ilustrar nuestro argumento: ¿Cómo funcionaría el FC Barcelona si se viese constreñido por todas las normas y procedimientos a los que están sometidas nuestras universidades? ¿Qué pasaría si todos los jugadores fuesen funcionarios con sueldos fijados por un ministerio y pudiesen seguir jugando independientemente de su rendimiento en los partidos oficiales y su comportamiento en los entrenamientos? ¿Qué pasaría si los ingresos del club no estuviesen ligados a sus resultados deportivos, si no pudiese pagar mejores sueldos para atraer a los mejores jugadores del mundo o si no pudiese librarse rápidamente de aquellos que no dan la talla? ¿Qué pasaría si la estrategia del equipo y sus tácticas las decidiese el Gobierno en lugar del entrenador? ¿No supondría un sistema de esas características un riesgo de relegar al Barcelona a la mediocridad? Si estamos de acuerdo en que un sistema así sería nefasto para un equipo deportivo, ¿por qué permitimos que nuestras universidades funcionen en estas condiciones? De esto se desprende que, en el fondo, nos preocupa más el fútbol que la educación de nuestros hijos.

Adaptado por Jamil Salmi y Richard Hopper a partir de Sala i Martín, X. (2006). "Un gran sentido del humor", *La Vanguardia*, 17 de noviembre de 2006.

A nivel universitario, y a pesar del exceso de regularización imperante, existe un cierto margen de maniobra que permite tomar la iniciativa. Varias instituciones españolas han aprovechado estas oportunidades y se han convertido en ejemplos de éxito. De acuerdo con el planteamiento que defiende la estrategia EU2015, la nueva legislación

debería ir encaminada a la reducción del complejo entramado legal actual para permitir una mayor flexibilidad y libertad. La comisión está plenamente convencida de que las universidades no sacan todo el partido posible a las posibilidades de las que disponen para ser más proactivas y asumir más responsabilidades. Es cada vez más importante que cada institución desarrolle su propia estrategia y tome las riendas de su futuro.

Los cambios que buscan y necesitan la educación superior española y la investigación se ajustan a un planteamiento que combina procesos ascendentes y descendentes y posibilita una creatividad real y un pensamiento independiente favorecidos por un conocimiento profundo de las tendencias emergentes y las historias de éxito procedentes de todo el mundo.

4.1.1. Junta consultiva estratégica de alto nivel

EU2015 conlleva cambios profundos, y la implantación total y la obtención de resultados precisan cierto tiempo. Es esencial asegurar la continuidad de la estrategia implantada, independientemente de los cambios políticos. Por tanto, además de alcanzar un consenso que permita una transformación a largo plazo, se precisan mecanismos que permitan adaptarse a las circunstancias cambiantes, evaluar los avances y pensar en el futuro de forma creativa.

Para llevar a cabo esta evaluación estratégica, la comisión propone la creación de una "Junta consultiva estratégica de alto nivel" que asesore al Ministerio de Educación, tanto a solicitud de éste último como por propia iniciativa.

Este organismo podría constar de los siguientes integrantes:

Rectores: 2 / comunidades autónomas: 2 / representantes del Consejo Social: 2 / representantes de los empresarios: 2 / Científicos: 2 / Alumnos: 2 / expertos extranjeros en educación superior e investigación: 5 / Ministerio de Educación: 1 (además de personal de secretaría). La comisión sugiere las siguientes normas básicas de funcionamiento para este organismo:

- Los miembros deben elegirse en función de su valía personal,
- Los miembros no pueden delegar en otras personas que les representen en las reuniones
- No deben participar más de 2 miembros de la misma comunidad autónoma
- Se deben celebrar reuniones regularmente, por ejemplo, un mínimo de dos veces al año, además de un seminario intensivo anual de tres días sobre un tema específico con presentación de informes.

Implantación:

- Dificultad: baja
- Coste: bajo
- Impacto: alto

Cuadro 4.2 - Junta consultiva estratégica de alto nivel

(Basado en las recomendaciones recogidas en: *Achievement and accountability. Report of the independent review of higher education governance in Wales*, Marzo de 2011)

High level strategy advisory body

36. For Our Future represented a significant step forward, but further futures thinking is required if higher education in Wales is to develop a capacity for flexibility, responsiveness and innovation and ensure sustained competitiveness at a global level. Currently there is no such independent group offering this service to the respective elements of higher education in Wales – government, regulatory body or sector.

37. There would be value, therefore, in establishing a body that would have a responsibility for predicting future trends, identifying challenges and suggesting responses. Its function would be to identify current and long-term strategic and policy issues facing higher education and impacting on its future in Wales, to provide an independent evaluation of the issues and alert, assist and advise senior decision makers at ministerial, government, national and institutional level across Wales. Through seminars, online discussion and published reports, it would promote and disseminate new ideas and encourage inclusive debate, dialogue and discussion amongst institutional practitioners, those who influence policy and the wider Welsh public.

Esta Junta consultiva estratégica de alto nivel podría abordar los siguientes temas:

- Posicionamiento estratégico en el contexto regional, nacional e internacional,
- Equilibrio entre la adopción de una perspectiva a largo plazo y la resolución de problemas acuciantes a nivel local,

- Supervisión del impacto de los proyectos del CEI y extracción de lecciones importantes,
- Establecimiento de temáticas de investigación y educación prioritarias, desarrollo de las áreas más consolidadas e identificación de nuevas oportunidades de desarrollo,
- Criterios y mecanismos para descartar de manera progresiva las áreas y los departamentos irrelevantes, obsoletos o con malos resultados,
- Modos de desarrollar la cooperación con otras instituciones públicas y con empresas privadas,
- Internacionalización estratégica,
- Densidad legal y complejidad de las leyes y normativas.

4.1.2 Movilización de CRUE y CU

Debe instarse a la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) y a los Consejos de Universidades (CU) a tomar la iniciativa y ser más activos en las etapas iniciales del proceso de elaboración de políticas a nivel nacional, siempre que se muestren dispuestos a conformar un plan de futuro para la educación superior y la investigación y no pretendan simplemente reaccionar ante propuestas formuladas sin su intervención directa. Asimismo, podrían participar en la fase de puesta en marcha de las reformas.

Los rectores deberían desempeñar una función esencial en la recogida de información e intentar influir en la orientación de las políticas, así como ampliar el horizonte más allá de los niveles regional y nacional. En el área de la educación superior y la investigación, no se debería poner en marcha ninguna iniciativa sin consultar previamente a la CRUE.

Estas medidas fomentarían la cohesión y participación activa de las universidades en la aplicación y desarrollo posterior de la iniciativa EU2015 y de estrategias subsiguientes.

Implantación:

- Dificultad: baja
- Coste: bajo
- Impacto: medio

4.1.3. Hacia un nuevo paisaje: fusiones y CEI

En varios casos, podría resultar conveniente llevar a cabo una fusión estratégica de varias universidades españolas y/o instituciones de investigación, preferiblemente, aunque no necesariamente, en el marco de la iniciativa Campus de Excelencia Internacional (CEI).

Podrían probarse nuevos modelos de gobernanza de manera voluntaria. La comisión aboga por aumentar la flexibilidad todo lo posible para afrontar los retos de fusionar y gestionar estas nuevas estructuras. Se trata de una gran oportunidad para experimentar con nuevas formas de gobernanza. La comisión recomienda enérgicamente que las nuevas convocatorias de propuestas en el seno del CEI vuelvan a centrarse explícitamente en proyectos piloto que propongan modelos de gobernanza innovadores o alternativos y que en lo sucesivo las evaluaciones de proyectos se centren en la eficacia de los nuevos sistemas de gobernanza.

Cuadro 4.2 - Fusión de unidades universitarias de la Universidad de Oviedo

La Universidad de Oviedo constituye un buen ejemplo de reorganización interna de facultades y escuelas universitarias. En el marco de su proyecto de Campus de Excelencia, denominado Ad Futurum, la universidad llevó a cabo un proceso de reorganización de sus programas educativos que tuvo como resultado la fusión de 15 escuelas universitarias y facultades en 6 grandes centros que aglutinan programas educativos similares:

1. Una nueva Facultad de Economía y Empresa que engloba la antigua Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, la Escuela universitaria de Empresariales y la Escuela Universitaria de Relaciones Laborales;
2. una nueva Facultad de Medicina y Ciencias de la Salud que engloba la antigua Facultad de Medicina y la Escuela Universitaria de Enfermería y Fisioterapia;
3. una nueva Facultad de Filosofía y Letras que engloba las antiguas facultades de Filología, Filosofía, Geografía e Historia;
4. una nueva Facultad de Formación de Profesorado y Educación que engloba la antigua Facultad de Ciencias de la Educación y la Escuela Universitaria de Magisterio;
5. una nueva Escuela Politécnica de Ingeniería en Gijón que engloba las antiguas escuelas universitarias de Ingeniería Informática e Ingeniería Industrial y la Politécnica Superior de Gijón;
6. una nueva Escuela Politécnica en Mieres que engloba la antigua Escuela Superior Politécnica Guillermo Schulz y la Escuela Universitaria de Ingenierías Técnicas de Mieres.

Implantación:

- Dificultad: media
- Coste: medio
- Impacto: alto

4.2 Gestión integrada de la educación superior, la ciencia y la investigación

En la actualidad, la economía del conocimiento se articula en dos frentes: la creación de conocimientos y la transmisión de conocimientos. La división entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Ciencia e Innovación no conducirá a la creación de un sistema eficaz de conocimiento e innovación. Sería preferible contar con un único organismo responsable de la ciencia, la investigación y la innovación, tanto a nivel nacional como autonómico. Si esta opción no es posible, los distintos actores deberían

colaborar estrechamente, como ya hacen, por ejemplo, en Cataluña, o como se ha decidido recientemente en Suiza.

Implantación:

- Dificultad: baja
- Coste: bajo
- Impacto: alto

4.3 Gobernanza dinámica de universidades e instituciones públicas de investigación

La comisión no cree que, en este campo tan conflictivo y cargado de componentes ideológicos, y en la situación cambiante y cada vez más compleja a la que nos enfrentamos actualmente, exista un único modelo de gobernanza ideal. En los distintos países del mundo, la gobernanza de las universidades se basa ya en una regulación estatal férrea, ya en un autogobierno académico o administrativo, con diversos grados de orientación por parte de los agentes implicados y una competencia creciente por los recursos¹⁵. A pesar de estas diferencias, las universidades de todo el mundo coinciden a nivel estructural y práctico en su tendencia de reforzar el papel del/ de la rector/a y su equipo directivo dentro de un contexto universitario con mayor autonomía y responsabilidades. Como ya se indicara en el Capítulo 2, los estudios recientes demuestran fehacientemente que la calidad está directamente relacionada con la autonomía.¹⁶

4.3.1. Creación de un único órgano de gobierno universitario

A fin de aportar coherencia al proceso de toma de decisiones, aumentar el espectro de interacciones entre las instituciones y sus distintos agentes implicados y definir las responsabilidades en la toma de decisiones, la comisión recomienda que se sustituyan el Consejo Social y el Consejo o la Junta de gobierno de cada universidad por un único nuevo organismo. Deben otorgarse a este órgano de gobierno único atribuciones y responsabilidades claras, tales como el nombramiento del rector, la aprobación del plan estratégico, la aprobación del presupuesto, etc. Para lograr un funcionamiento eficaz del órgano de gobierno, éste no debería estar integrado por más de 20 personas, incluido un número considerable de miembros externos. Tal cambio en la estructura de gobierno de las universidades españolas contribuiría enormemente al éxito de la estrategia EU2015.

El marco legal debería ofrecer a las universidades interesadas la posibilidad de pasar a este modelo de gobernanza de forma voluntaria, al menos inicialmente. El Cuadro 4.3 recoge buenas prácticas en este aspecto.

¹⁵Kehm and Lanzendorf 2006, Germany: 16 Länder Approaches to Reform, in Kehm, B. and Lanzendorf (eds), *Reforming University Governance – Changing conditions for research in four European countries*. Bonn: Lemmens

¹⁶Véase “Higher Aspirations: an Agenda for Reforming European Universities”, by Philippe Aghion et al., Brussels 2008 (<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/1-higher-aspirations-an-agenda-for-reforming-european-universities/>)

Implantación:

- Dificultad: alta
- Coste: bajo
- Impacto: alto

CUADRO 4.4 - EFICACIA Y RENDIMIENTO EVALUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

Los órganos de gobierno deberían evaluar con regularidad su propia eficacia y el rendimiento de su institución y contrastarlos con las estrategias planificadas y los objetivos operativos, así como con sus responsabilidades básicas.

Los órganos de gobierno deberían además evaluar su eficacia con regularidad. Cada cinco años como mínimo, deberían llevar a cabo una evaluación formal y rigurosa de su propia eficacia y de la de los comités, y procurar que se evalúe de forma paralela a otros consejos y comités internos. La eficacia debería valorarse partiendo de la declaración de *Responsabilidades básicas del órgano de gobierno*. El órgano de gobierno debe revisar su estructura o sus procesos en consecuencia.

Para evaluar su rendimiento, el órgano de gobierno debe valorar la capacidad de la institución en su conjunto para alcanzar objetivos estratégicos a largo plazo e indicadores clave de rendimiento a corto plazo.

El órgano de gobierno debe además garantizar su capacidad de asumir sus responsabilidades gracias a una comprensión plena y precisa del rendimiento de la institución en su conjunto facilitada por un proceso periódico de evaluación. Tal evaluación del rendimiento debería reflejar la opinión de la junta académica y difundirse adecuadamente dentro y fuera de la institución. Cuando sea posible, el órgano de gobierno debería comparar el rendimiento de la institución con el de otras instituciones (nacionales y extranjeras).

Para valorar su propia eficacia, los órganos de gobierno pueden recurrir a la ayuda de personas independientes ajenas a la institución.

Los resultados de las evaluaciones de la eficacia, así como del rendimiento anual de la institución con respecto a los indicadores de rendimiento correspondientes, **deberían difundirse ampliamente**, lo que incluye Internet y su informe anual.

Fuente: Good Practice Guide for Governing Bodies of Indian Technical Institutions, World Bank-NPYU/Ministry of HR Development and States Governments of India, 2011.

4.3.2. Mejora de los puestos directivos/ la selección de rectores

Como se indicó en el Capítulo 2, la figura del Rector es esencial en el contexto actual. Debe ser capaz de actuar al mismo tiempo como Presidente del Consejo, Director General (responsable de la gestión diaria de la organización en su conjunto), como

Primus inter Pares (al frente de los aspectos académicos en lo que respecta a la docencia y de los aspectos científicos en lo que respecta a la investigación), como embajador representante de la Universidad a nivel local, nacional e internacional, y, cada vez más, como recaudador de fondos.

Es evidente que mantener un equilibrio entre estas funciones es una tarea que requiere multitud de capacidades, no apta a largo plazo para pusilánimes.

Por ello, cada vez es más habitual que la elección del nuevo responsable de la universidad consista en nombrar a un candidato tras realizar una exhaustiva búsqueda internacional y no en un proceso interno que dé como resultado una elección. Esta sugerencia va en la línea de aquélla consistente en disponer de un único órgano de gobierno. Un proceso de nombramiento y selección tan riguroso y transparente reforzaría el liderazgo del rector y por ende la contribución de la universidad al progreso socioeconómico.

La comisión considera que la combinación de un único órgano de gobierno y un rectorado sólido es la clave para implantar con éxito la Estrategia EU2015.

Implantación:

- Dificultad: alta
- Coste: bajo
- Impacto: alto

4.4 Garantizar la viabilidad, el cambio y la excelencia

4.4.1. Financiación y gestión económica

A pesar de que la crisis económica y financiera actual conlleva una incertidumbre considerable en lo que respecta al nivel de financiación de las universidades españolas, EU2015 no incide demasiado en este aspecto clave, aunque sí propone un nuevo modelo financiero que contempla un sistema de contabilidad analítica. La asignación estratégica de unos recursos limitados implica una serie de elecciones complejas y necesarias para alcanzar los objetivos más importantes, proporcionar la infraestructura adecuada y adquirir excelencia a nivel internacional. Se precisa un sistema de evaluación y recompensa adecuado.

La comisión considera que se debería destinar una parte considerable del presupuesto de las universidades a todos los niveles a un sistema de asignaciones globales basado en el rendimiento (cantidades globales y opción de mantener un superávit) con indicadores de entrada y salida preestablecidos y consensuados. Se están definiendo nuevos modelos de financiación, hecho éste que debe fomentarse. En este sentido, algunas comunidades autónomas han experimentado con nuevos métodos de asignación de fondos para las universidades públicas basados principalmente en indicadores cuantitativos de rendimiento. De estos experimentos pueden extraerse algunas lecciones.

Es preciso elaborar planes financieros pormenorizados adaptados al plan estratégico de cada institución y supervisar escrupulosamente su puesta en práctica. En cuanto a la investigación, es necesario adoptar un sistema de contabilidad de costes totales. Los procedimientos contables deben reorganizarse en consecuencia. Estos son probablemente los dos cambios más importantes que se deben llevar a cabo para reforzar una gestión económica cuidadosa de las universidades españolas, un aspecto más crucial que nunca.

Las limitaciones y la rigidez del sistema financiero actual obligan a las universidades a crear sus propias fundaciones para disponer de más flexibilidad a la hora de recaudar fondos y complementar la dotación pública con aportaciones privadas. A pesar de que este sistema puede resultar útil provisionalmente, una universidad pública más autónoma y reorganizada a tenor de las recomendaciones sugeridas por la comisión no debería basarse en una estructura administrativa dual de esta índole.

Cuadro 4.5 Recomendaciones extraídas del estudio de la EUA de 2011:
Financially Sustainable Universities II: European universities diversifying income streams

7.1 Universities

Integrate income diversification in your institutional strategy

- Apply a proactive approach in diversification and identify opportunities
- Incorporate partnerships with broader implications across the whole institution
- Engage the academic community in the diversification strategy and its actions

Invest in people

- Invest in the development of institutional human capital to improve further capacities and competences to engage in income diversification
- Establish and nourish strong leadership and management

Incentivise faculties & staff to take an active part in income diversification

- Increase the use of untapped potential within the universities
- Design resource allocation models that provide incentives for income diversification at faculty/departmental level (performance agreements, development plans)
- Provide incentives that foster the commitment of the academic staff to the strategy

Interact smartly: set up professional stakeholder management

- Create a professional stakeholder management (create a "brand" around the university)
- Enhance the awareness that the university is creating value for external stakeholders and identify areas of mutual benefit with local and regional partners

7.2 Public authorities

Invest in higher education

- Provide sufficient and reliable public funding and ensure that complementary funding will not replace public funding
- Aim at achieving the 3% GDP target of investment in Higher Education
- Invest in leadership development training for higher education leaders and managers

Introduce the right framework conditions

- Increase institutional autonomy in particular in financial aspects, human resource management and capacity to design governance structures
- Establish funding incentives to engage in partnerships and foster donations from the private sector such as matched funding schemes

Integrate & simplify funding rules

- Simplify funding rules in order to reduce costs
- Streamline eligibility conditions and accountability requirements to reduce the administrative burden on universities
- Reduce co-funding requirements and replace wherever possible by funding on a full cost basis

7.3 European Institutions

Intensify simplification efforts

- Implement measures fostering simplification of funding schemes
- Increase the attractiveness of structural funds

Invest in European higher education

- Streamline eligibility conditions and accountability requirements to reduce the administrative burden on universities
- Reduce co-funding requirements and replace wherever possible by funding on a full cost basis

Involve all funders

- Engage with governments and funders to create incentives for governance and autonomy reforms and further income diversification
- Create funding mechanisms to foster leadership and human resource development for higher education leaders and managers

7.4 All funders

- **Take action to streamline eligibility conditions and accountability requirements in order to reduce the administrative burden on universities.**

Implantación:

- Dificultad: media
- Coste: alto
- Impacto: alto

4.4.2. Culturas organizativas

En el ámbito universitario, un cambio rotundo en las estructuras, la organización y el estilo de gestión no puede llevarse a cabo con éxito si no se presta la atención debida a las comunicaciones y los aspectos culturales.

- La *comunicación interna* y un alto grado de transparencia son esenciales para crear un sentido de apropiación y concienciar sobre la urgencia de desencadenar el cambio, así como para involucrar a todos los agentes clave en las elecciones estratégicas. Asimismo, es fundamental para estimular y mantener una cultura de colaboración que fomente la excelencia.
- La *comunicación externa* debe ganar en importancia si se pretende darle una orientación internacional a las universidades. Es imprescindible establecer nuevas asociaciones, ya sea con otras instituciones de educación superior o con centros de investigación, con la educación secundaria o con el sector privado, y tanto a nivel local como regional, nacional o internacional.
- *El objetivo* de EU2015 es "obtener cambios estructurales y culturales en las universidades españolas". En última instancia, su eficacia dependerá en gran medida de los cambios en la cultura institucional, regional y nacional. Ello se traducirá en más oportunidades para las iniciativas y aportaciones individuales¹⁷.

Implantación:

- Dificultad: media
- Coste: bajo
- Impacto: alto

¹⁷Reichert 2006: 40-43, Research Strategy Development and Management at European Universities, EUA

5. Conclusión: el camino a seguir

La Estrategia EU2015 es una iniciativa bien planteada que contempla adecuadamente las aspiraciones de la comunidad académica española y propone medidas pertinentes. Sin lugar a dudas, va en la dirección adecuada, y las entrevistas realizadas por la comisión atestiguan que cuenta con el apoyo y la aceptación de la mayoría de los agentes implicados.

No obstante, la formulación actual de EU2015 es eminentemente progresiva. La comisión considera que se precisa un cambio más radical para alcanzar los objetivos de la Estrategia, especialmente en lo que respecta a la gobernanza. No se puede esperar que surja un sistema de gobernanza nuevo y eficaz por sí solo. Sin tal sistema será muy difícil alcanzar la modernización e internacionalización de las universidades españolas.

El objetivo de la comisión era ser pragmática, útil y constructiva. Las recomendaciones que propone van dirigidas a todos los actores implicados en la educación superior española. Para ello, se centra en tan sólo unas pocas, aunque esenciales, dimensiones de la reforma de la educación superior.

La comisión es consciente de que algunas de las recomendaciones que recoge el presente informe no son posibles en el marco jurídico actual. Ello no disminuye su valor. Algunas, o varias, de las reformas recomendadas ya se están valorando o incluso aplicando; mucho mejor.

Muchos países europeos se han sometido recientemente a procesos similares a fin de modernizar la gobernanza de la educación superior y no hay nada como aprender de lo que ya se ha hecho y extraer las enseñanzas que se ajustan a España. Las universidades alemanas y austriacas funcionaban con rígidos sistemas funcionariales, y han avanzado mucho en su camino hacia la modernización. Incluso un sistema tan destacable como el suizo hubo de afrontar reformas. Canadá es otro país del que tenemos mucho que aprender, habida cuenta de su carácter más europeo que el de otros países anglosajones. Además, un país mucho más cercano a España, como Portugal, ha experimentado una gran evolución, podría decirse incluso que una revolución, en su política de reforma de la educación superior. El cambio vino de la mano de un Ministerio sólido, a menudo sin el beneplácito de los rectores. Hoy en día, sin embargo, muchos por no decir todos los rectores portugueses se muestran conformes con los cambios que están teniendo lugar. Algunas de las universidades han pasado a ser fundaciones o instituciones benéficas, buscan candidatos al rectorado a nivel internacional y se rigen por sistemas de gobernanza más eficaces.

Las épocas marcadas por los recortes presupuestarios son a menudo las más idóneas para hacer cosas que de otro modo no serían viables por diversos motivos. La comisión aboga por la reconstrucción desde la base para introducir cambios fundamentales.

El objetivo de un informe de estas características no es explicar en detalle todo lo que ya se ha logrado y hecho correctamente, sino sugerir otras vías de mejora, identificar ciertos aspectos que podrían obstaculizar el progreso e insistir en la importancia de una visión estratégica a largo plazo más amplia del panorama universitario del futuro. Asimismo, pretende recalcar la necesidad de que se continúen las reformas independientemente de los cambios de gobierno que puedan producirse a corto y medio plazo.

Estrategia de implantación

El eje principal del presente informe es proponer cambios profundos en el sistema de gobernanza. Para llevar a la práctica este conjunto de recomendaciones básicas, la comisión sugiere la creación de un reducido grupo de expertos cuyos miembros no actúen en calidad de representantes de ninguna institución, nombrado conjuntamente por el gobierno central y los gobiernos autonómicos, las asociaciones universitarias y las principales asociaciones empresariales. Este grupo elaboraría un plan de acción pormenorizado a fin de poner en marcha las recomendaciones más urgentes en materia de gobernanza presentadas en el presente informe. El grupo de expertos dispondría de un año como máximo para realizar esta tarea.

De los obstáculos a la reforma a los catalizadores de la reforma

Una mentalidad abierta que permita aprender de y escuchar a los demás es una *condición sine qua non* para la reforma. El hecho de ser alumno de educación superior, empleado de una institución de educación superior, miembro de un sindicato, o incluso el rector electo de una universidad, no convierte a las personas en expertas en educación superior. La educación superior moderna es tan compleja y se debate entre tantas necesidades diversas y a menudo divergentes, que es imprescindible contar con el apoyo y la percepción de los expertos. Puede que no lo sepan todo, pero algo sí saben, y sus aportaciones, especialmente si son desinteresadas, pueden contribuir considerablemente a aliviar tensiones y solventar conflictos, al tiempo que abren nuevas vías de acción.

Recurrir en exceso a nuevos reglamentos, leyes y decretos sucesivos puede comprometer seriamente la modernización futura. Las estrategias maduras y las pruebas piloto deben prevalecer sobre la legislación. La comisión ha percibido que se ignoran con demasiada frecuencia una serie de interesantes opciones legales: ello pone de relieve problemas más profundos, por lo general relacionados con la gobernanza, que impiden un desarrollo adecuado de la actividad legislativa. Con demasiada frecuencia, los entrevistados por la comisión hacían afirmaciones como "debemos actuar con prudencia"; las reformas requieren de más voluntad y coraje que prudencia.

Las empresas deben contribuir activamente y no sin cierto grado de generosidad a la modernización de las universidades. Para ello deben tomar plena consciencia de que España no será un país moderno y avanzado sin un sistema universitario merecedor de

los mismos adjetivos. Las empresas deben creer en el potencial de las universidades españolas; sólo de este modo podrán materializar sus aportaciones esenciales.

Los cambios estructurales en los órganos de gobierno con poder de decisión pueden estimular el cambio en las políticas y la estrategia. No obstante, no son la panacea. Los centros de investigación y las universidades deben siempre entenderse como un todo unitario cuando se trata de la elaboración de políticas: separar la transmisión de conocimientos (docencia) de la generación de nuevos conocimientos (investigación) es antinatural e ineficaz. Ambas transforman la inversión pública y privada en conocimiento. La innovación, por su parte, transforma el conocimiento en dinero. Por consiguiente, la innovación es esencial para el desarrollo económico y, a pesar de estar íntimamente ligada a la investigación y la docencia, puede estimularse y evaluarse atendiendo a fundamentos e indicadores diferentes. Las universidades son pues la piedra angular de la innovación, ya que sientan las bases de ésta, aunque no es su única función o responsabilidad. Combinar todos estos aspectos bajo un único sistema de elaboración de políticas puede dar lugar a posibilidades interesantes que ya se están poniendo en práctica en algunos lugares. Sin embargo, la validez y los efectos a largo plazo de tal acción no están garantizados. La comisión estima que, independientemente del punto en que se encuentre el nexo de las políticas sobre educación superior, investigación e innovación, es fundamental promover universidades robustas y autónomas evaluadas en función de su rendimiento académico, científico y social.

Áreas de mejora inmediata

Las recomendaciones presentadas y argumentadas en este informe pueden parecer una lista abrumadora de medidas difíciles de llevar a la práctica. Las acciones que se sugieren a continuación, reiteran de forma clara las ideas que la comisión plantea a los responsables políticos e institucionales para que reflexionen y actúen a todos los niveles de la educación superior y la investigación españolas.

- *Uso eficaz de los indicadores de rendimiento:* aunque son necesarios, no se precisan 50 indicadores de rendimiento que conduzcan únicamente a discusiones interminables sobre qué importancia conceder a cada uno de ellos, y en última instancia hagan imposible alcanzar conclusiones claras. Es preferible utilizar unos pocos indicadores certeros y fácilmente mensurables, con pequeños márgenes de error.
- *Incentivos y fondos compartidos:* estos instrumentos no requieren de ajustes jurídicos y permiten definir y desarrollar la excelencia. Asimismo, posibilitan la excelencia "no planificada", algo que a menudo olvidan los responsables políticos.
- *El papel de Latinoamérica:* las relaciones fructíferas con instituciones latinoamericanas no deben considerarse sinónimas de internacionalización, sino más bien un estímulo de la misma. Del mismo modo que las empresas

españolas comenzaron su internacionalización introduciéndose en Latinoamérica y luego pasaron a ser realmente internacionales, las universidades deben ampliar sus relaciones. El hecho de que el dominio del inglés es hoy en día imprescindible para la internacionalización está fuera de todo género de duda.

- *Desarrollo de la confianza sin normativas adicionales y medidas de responsabilidad:* las universidades deberían disponer de libertad para cosechar éxitos y fracasos. El hecho de que el gobierno les otorgue un estrecho margen de maniobra no es el camino hacia la excelencia. No obstante, y a pesar de las dificultades, algunas universidades españolas dan muestras ya de importantes progresos, hecho éste que debería reconocerse públicamente a fin de convertirlas en modelos - *mutatis mutandis* - para el resto.
- *Contratación de personal destacado.* este será siempre el elemento más crucial, y sólo será posible si el proceso de selección pasa a ser más abierto e internacional. Un número muy reducido de universidades ya ha logrado adoptar este sistema de contratación, y el resto debería tomar ejemplo. Por supuesto, muchas universidades pueden optar por desempeñar un papel eminentemente local y contribuir al desarrollo social y económico de sus comunidades, lo que haría necesario otro sistema de contratación distinto. A pesar de ello, éste siempre debería ser abierto y abogar por la excelencia.

Aprender de los éxitos

Es importante subrayar que España puede presumir de una serie de historias de éxito que demuestran que un cambio significativo no sólo es posible sino que ya se está produciendo. En lo que respecta a la internacionalización, por ejemplo, cabe mencionar los siguientes casos:

- a) La Universidad de Barcelona y, más recientemente, la Universidad Pompeu Fabra, suelen aparecer en los rankings internacionales entre las 200 universidades más destacadas del mundo. Este último ejemplo es especialmente loable si tenemos en cuenta que la institución no cuenta con más de veinte años de historia. La Universidad Pompeu Fabra también destaca por disponer de un número considerable de profesores que han ejercido en el extranjero. Asimismo, dispone de mayor flexibilidad salarial que otras universidades españolas.
- b) Joan Massagué, Ignacio Cirac y Jordi Galí han aparecido en las predicciones de Thomson Reuters de premios Nobel de los últimos 8 años. Los dos primeros investigadores trabajan en el extranjero, pero el último lo hace en España, a pesar de haber vivido más de 10 años en EE.UU.

- c) Según los índices de citación, España destaca en la disciplina de la física, que la coloca en el puesto 9 o 10, mientras que en términos generales el país se encuentra entre el 20 y el 23. Es uno de los pocos campos en los que se envía al extranjero a jóvenes doctores con becas postdoctorales desde hace más de 30 años.

Se trata de ejemplos destacados de la importancia de la internacionalización, y dan muestra de lo que puede lograrse en España con valentía y voluntad. **Hacemos un llamamiento al país para que contribuya con valentía y voluntad.**

Los miembros de la Comisión de Expertos Internacionales quisieran expresar su agradecimiento al Ministerio de Educación por invitarles a evaluar la estrategia de reforma de la educación adoptada por España y ofrecer asesoramiento al respecto. Ha sido un honor y un privilegio analizar, conocer y comentar los ambiciosos objetivos e importantes retos a los que se enfrentará el sistema español de educación superior e investigación en los años venideros. Agradecemos a todos los expertos, responsables de educación superior, dirigentes políticos y representantes de alumnos que hemos conocido que hayan compartido sus opiniones e impresiones con nosotros. Quisiéramos expresar nuestra gratitud al personal de la Secretaría General de Universidades, en particular a Luís Delgado, por el inestimable y eficaz apoyo prestado a la comisión en términos logísticos y de contenido durante los procesos de consulta y redacción.

Anexo 1 - El papel de los observatorios del mercado laboral (OML)

Existen tres iniciativas innovadoras cuyo objetivo es abordar los retos de orientar a los estudiantes para que evalúen de las oportunidades académicas y laborales: AlmaLaurea en Italia, Futuro Laboral en Chile y Graduados Colombia, Observatorio laboral para la educación en Colombia. El objetivo de estos proyectos es ofrecer información útil, práctica y fácil de utilizar sobre perspectivas académicas y oportunidades laborales a través de Internet. El fin último es proporcionar a todos los agentes implicados en la educación superior, especialmente a los alumnos y sus familias, la información necesaria para tomar las decisiones adecuadas. Mientras que AlmaLaurea se centra especialmente en la etapa de postgrado, Futuro Laboral da prioridad a la fase previa de los estudios superiores, y Graduados Colombia ofrece ambas dimensiones.

AlmaLaurea proporciona la base de datos más amplia de Italia de currículos de licenciados (en junio de 2007, 900.000 de 50 universidades) y actualmente recoge el 67 % de los perfiles de los licenciados italianos. AlmaLaurea se creó en 1994 y su gestión corre a cargo de un consorcio de universidades italianas, con el apoyo del Ministerio de Educación, Universidades e Investigación. Entre los servicios que ofrece a los licenciados y a los estudiantes se encuentran los siguientes: publicación online del currículum de los licenciados, consejos para mejorar el currículum y opciones de actualización periódica; acceso a una amplia base de datos de ofertas de trabajo y perfiles de empresas, y posibilidad de responder a las ofertas a través de la página web de AlmaLaurea; descripciones de los programas de postgrado para que los alumnos puedan ajustar sus necesidades de cursar estudios superiores; envío de alertas por correo electrónico para mantener al usuario informado y facilitarle los trámites.

Los beneficios que obtienen las universidades por suscribirse a AlmaLaurea son considerables: proporciona más oportunidades a sus alumnos, les ayuda a valorar nuevos currículos y servicios de orientación y ofrece pasantías/opciones para el primer empleo. AlmaLaurea proporciona además información anual sobre la situación laboral de los licenciados, incluidos los doctorados, recopila archivos con los títulos de las tesis doctorales y los proyectos de fin de carrera, valida los expedientes administrativos de los licenciados y ayuda a difundir cursos de máster y de postgrado a través de su página web. Los empresarios, por su parte, disponen de acceso online a la base de datos de currículos de licenciados más extensa de Italia y pueden adquirir CV, seleccionar a los mejores candidatos mediante un sistema de concordancia de criterios, anunciar nuevas ofertas de trabajo y describir su empresa para atraer a los licenciados más prometedores.

Futuro Laboral se centra más en la fase de orientación. El objetivo de esta iniciativa promovida por el Ministerio de Educación y organizada conjuntamente por la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez y el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile es poner a disposición de los jóvenes estudiantes herramientas de orientación. Como tal, Futuro Laboral ofrece información sobre la situación laboral de los licenciados de un centenar de carreras técnicas y profesionales

que representan al 75 % de los licenciados en carreras técnicas y profesionales. Las descripciones de este centenar de carreras incluyen rangos salariales, tipo de estudios necesarios y oportunidades laborales.

Como ocurre con AlmaLaurea, Futuro Laboral es una herramienta práctica y fácil de utilizar. A través de su página web los estudiantes pueden buscar un programa atendiendo a su nivel, área o carrera, visitar páginas extranjeras que recogen información sobre estudios y trabajo en otros países y acceder a una biblioteca online con gran cantidad de información sobre la empleabilidad de los licenciados técnicos y profesionales.

Graduados Colombia, Observatorio Laboral para la Educación comenzó su andadura en 2005, de la mano del Ministerio de Educación. Recoge información sobre la oferta y la demanda del mercado laboral colombiano. Los estudiantes, familias, instituciones de educación superior, investigadores y miembros del sector productivo pueden acceder a estadísticas sobre el nivel académico de los diplomados, licenciados y postgraduados, sobre sus salarios y el tiempo medio que tardan en encontrar su primer empleo, así como las ciudades en las que trabajan. Los estudiantes pueden recurrir a su página web para elegir mejor sus carreras, y las instituciones de educación superior pueden renovar y adaptar sus programas en función de las necesidades del mercado laboral.

Al igual que las iniciativas chilena e italiana, Graduados Colombia es un instrumento práctico y fácil de utilizar. Ofrece a estudiantes y licenciados información sobre becas, subvenciones y préstamos para proseguir sus estudios, así como información sobre programas académicos (incluidos los de postgrado). Dispone de enlaces a ofertas de trabajo de Colombia y otros países, así como consejos y sugerencias sobre cómo redactar y presentar un CV. Graduados Colombia permite a las instituciones de educación superior aprender de los mecanismos de seguimiento de los licenciados y extraer ideas para desarrollar alianzas con el sector productivo a nivel nacional e internacional. El sector productivo puede recabar experiencias de asociaciones existentes con el sector educativo y comprender mejor los vínculos entre el observatorio del mercado laboral y las estrategias nacionales y regionales en materia de competitividad. Los usuarios pueden consultar los resultados de las encuestas realizadas a licenciados y empresarios, así como de estudios sobre áreas de conocimiento y sectores concretos.

Se trata de tres ejemplos de observatorios del mercado laboral cuyo propósito es proporcionar una mejor comprensión y alineación entre las aspiraciones profesionales de las personas, la educación superior y las tendencias del mercado laboral. Con esta finalidad, ofrecen respuestas específicas a uno de los principales retos de la educación superior: su pertinencia para las personas y las sociedades.

La mayoría de países pertenecientes a la OCDE cuentan con OML, u observatorios de empleo, tales como el Bureau of Labor Statistics de Estados Unidos (www.bls.gov), y el Observatorio Europeo del Empleo (www.eu-employment-observatory.net). Asimismo,

existen OML subnacionales, como el Learning and Skills Observatory de Gales (www.learningobservatory.com/lmi-home) y los observatorios regionales del empleo y la formación (OREF) de Francia.

Referencias:

1. AlmaLaurea, Italia: <http://www.almalaurea.it/>
 2. Futuro Laboral, Chile: <http://www.futurolaboral.cl/>, <http://www.sies.cl/>
 3. Graduados Colombia, Observatorio laboral para la educación: <http://www.graduadoscolombia.edu.co/>
-

Anexo 2 - Matriz de mecanismos de transferencia de conocimientos y tecnología

Vínculos entre la universidad y la industria	Función del gobierno nacional	Función de las autoridades locales	Comentarios
Función del espacio público Contactos y relaciones Conferencias, ferias y foros Publicación y difusión de hallazgos Asociaciones de alumnos	Desarrollar y financiar programas para crear y promover redes y clústeres sectoriales		Las empresas consideran esta función, junto con la educación y la formación, la contribución más importante de las universidades
Formación de capital humano Participación de alumnos en las actividades de I+D de las empresas (pasantías y programas de educación cooperativa) Empleo de licenciados y postgraduados Empleo de licenciados con estudios de postgrado en I+D Participación de profesionales de la industria en la docencia y el desarrollo del currículo Trabajos de fin de carrera y tesis doctorales conjuntos Participación de investigadores universitarios en empresas Participación de empleados de empresas en cursos de formación universitaria (en el campus o en la empresa)	Establecimiento de prioridades e incentivos para elaborar nuevos programas (campos emergentes e interdisciplinarios) Becas específicas Becas de movilidad Empleo flexible (sabático, baja no remunerada)	Financiación y deducciones fiscales para facilitar la inserción de doctores	Principal misión de las universidades para favorecer la innovación
Investigación Contratos de investigación Proyectos conjuntos de I+D Consorcios de investigación Investigadores de la industria destinados en laboratorios universitarios	Financiación (directa /compartida) Incentivos fiscales Evaluación de la capacidad de investigación de las universidades Criterios de evaluación del rendimiento de los investigadores	Financiación Atraer "inquilinos ancla" ¹ Promover la formación de clústeres Apoyo específico dirigido a PYME Agencias intermediarias	Mayores beneficios en la intersección de disciplinas tradicionales
Resolución de problemas y consultoría Contratos de consultoría Ensayos, estándares, prototipos y diseños de pruebas de concepto			
Infraestructura técnica Utilización de laboratorios de la universidad Laboratorios comunes Utilización compartida de maquinaria (en el campus o en la empresa) Parques científicos	Financiación	Financiación Terrenos acondicionados e infraestructura	Necesidad de acuerdos claros de reparto de beneficios en el seno de las universidades
Comercialización de conocimientos Cesión de patentes ostentadas por la universidad Viveros de empresas Empresas de reciente creación Spin-offs	Marco legal de DPI Autonomía financiera de las universidades públicas	Financiación Asistencia técnica	Más plausible en los campos de la biotecnología, las ciencias biomédicas, la nanotecnología, los nuevos materiales y las TI

Fuente: Elaborado por Jamil Salmi, basado parcialmente en material extraído de Yusuf., S. y K. Nabeshima (2007). How Universities Promote Economic Growth. Washington D.C., The World Bank

¹ Agrawal, A. y I. M. Cockburn (2002). "University Research, Industrial R&D, and the Anchor Tenant Hypothesis." NBER Working Paper 9212, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Anexo 3 - Participación del Ministerio de Educación, fechas y lugares de las reuniones y documentos facilitados a la Comisión de Expertos Internacionales

El encargado de coordinar la participación del Ministerio de Educación en este trabajo fue el Dr. Luís Delgado, Subdirector General de Modernización e Internacionalización Universitaria, que actuó en representación del Profesor Màrius Rubiralta, Secretario General de Universidades. El Ministerio de Educación facilitó a la comisión una amplia lista de documentos sobre la materia, recogidos en el presente Anexo, y elaboró notas informativas, guías para las entrevistas con los agentes implicados y resúmenes de las reuniones, además de organizar las siguientes reuniones de seguimiento:

Fechas y lugares de las reuniones

Reunión de inicio de proyecto, martes 23 y miércoles 24 de noviembre de 2010, Madrid
Reunión de trabajo, miércoles 26 de enero, 2011, Bruselas
Reunión de trabajo, jueves 28 de abril, 2011, Madrid
Reunión de trabajo, martes 17 de mayo, 2011, París
Reunión de clausura, lunes 25 de julio y martes 26 de julio de 2011, París

Documentos

Obras de referencia

- Informe de la OCDE sobre la educación superior en España: OECD Reviews of Tertiary Education
- Educación superior por países - ES
- EPC–WG–OPF: Higher Education in Spain
- El Sistema Universitario Español ante la apertura del curso académico 2010-2011. Consejo de Ministros, 1 de octubre de 2010
- Datos y cifras del Sistema Universitario. Curso 2009/2010
- Estadística de tesis doctorales año 2008
- La universidad en cifras 2010 (vols. 1, 2, 3)

Estrategia general

- Strategy University 2015. Modernising the University. June 2010
- Estrategia Universidad 2015. The contribution of universities to Spanish socio-economic progress 2010-2015. October 2010
- Estrategia Universidad 2015. Contribución de las universidades al progreso socioeconómico español 2010-2015. Octubre 2010.
- La contribución del talento universitario en el futuro de la España 2020: Internacionalización, Excelencia y Empleabilidad. Junio 2011

Ejes estratégicos

➤ **Misiones**

Educación

- Acuerdo Consejo de Universidades Formación Permanente
- La formación permanente en las universidades españolas
- R.D. 99/2011, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de Doctorado (BOE 10-2-2011)

I+D

- Proyecto Ley de la Ciencia, Tecnología e Innovación

Tercera misión

- Estrategia Estatal de Innovación E21
- Resumen Estrategia Estatal de Innovación E21
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE 5-03-2011)
- Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE 12-03-2011)
- La Dimensión Social de la Educación Superior en Europa. Informe del Ministro de Educación al Consejo de Ministros. Enero 2010

➤ **Personas**

- R.D. 1220/2010, de 1 de octubre, por el que se crea el Observatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico (BOE 16-10-2010)
- R. D. 1791/2010, de 30 de diciembre por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario (BOE 31-12-2010)
- Plan Director de la Dirección General de Formación y Orientación Universitaria
- Plan Director de Empleabilidad Universitaria. Junio 2011

➤ **Capacidades**

Financiación

- Modelo de Contabilidad Analítica para Universidades. Particularización del modelo C.A.N.O.A. para Universidades

- 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 EU2015) (Consejo de Universidades – Conferencia General de Política Universitaria). Abril 2010

Gobernanza

- La Gobernanza de la universidad y sus entidades de investigación e innovación. MEDU – Fundación CYD - CRUE

Internacionalización

- Estrategia de Internacionalización. Plan Director de Internacionalización 2010/11

➤ Contexto

- Campus de Excelencia Internacional. Convocatoria 2010. Presentación de los proyectos seleccionados.
- International Campus of Excellence. Promoting critical mass at national level: policies and incentives. Lisbon, 19-9-2010
- CEI: El programa español de Campus de Excelencia Internacional

➤ Implantación

- Plan de Acción EU 2010-2011

➤ Herramientas

- Nota informativa sobre aspectos que precisan valoraciones y aportaciones complementarias en el marco del desarrollo de EU2015
- Nota informativa sobre las nuevas líneas y logros alcanzados durante el desarrollo y la implantación de EU2015
- Nota informativa sobre la coherencia entre EU2015 y el informe de la OCDE Review of Tertiary Education in Spain
- Comisión Internacional Estrategia Universidad 2015: Guía para entrevistas
- Resúmenes de las reuniones de la Comisión Internacional EU2015