

La reforma de la universidad. Un impulso a la competitividad de la economía española

Policy Brief núm. 4

Junio, 2013

ISSN 2014-7457

1. Introducción

La crisis de la eurozona ha puesto de manifiesto las insuficiencias de su diseño. En anteriores *Policy Brief* se ha señalado como la eurozona debe ir desarrollando la unión fiscal y bancaria como elementos imprescindibles para avanzar hacia una mayor unión política y, de esta manera, hacer sostenible el proyecto europeo en su conjunto. También se han puesto de manifiesto aquellos aspectos específicos de la economía española que lastran su proceso de integración en la economía europea. Más allá del debate sobre austeridad y crecimiento y la necesidad cada vez más acuciante de impulsar políticas de demanda, hay una coincidencia más general sobre la necesidad, también, de acompañar dichas medidas con reformas de carácter estructural que, aunque adolezcan de efectos inmediatos en la economía española, son imprescindibles para garantizar la competitividad de nuestra economía. La supervisión que ejerce la Comisión Europea sobre el contenido y evolución del Programa Nacional de Reformas no hace más que revalidar la importancia de dichas medidas. El Gobierno español, atendiendo a dichos requerimientos, ha ido actualizando el contenido de dicho Programa Nacional de Reformas y el documento presentado a finales de abril de este año ha constituido la condición para relajar los objetivos de déficit de la economía española. En dicho Programa se menciona que una de las medidas a desarrollar será la reforma de la legislación universitaria para impulsar la excelencia, la competitividad y la internacionalización del sistema universitario y se anuncia el compromiso de que dicha reforma inicie su tramitación en el segundo trimestre del año 2014. Desde *EuropeG* compartimos la opinión de que la reforma de la universidad española es uno de los pilares sobre los cuales poder construir una economía más competitiva.

La universidad española atiende hoy a un millón y medio de estudiantes de primero y segundo ciclo y de grado y a más de 113.000 estudiantes de máster. En el último curso académico ha graduado a cerca de 222.000 estudiantes y han obtenido la titulación de máster cerca de 50.000; todo ello con 115.000 profesores y cerca de 60.000 empleados que ejercen las funciones de administración y servicios. La universidad, además, lleva a cabo cerca del 29 % del gasto de I+D de la economía española y en ella están presentes cerca del 48 % de los investigadores españoles. Desarrolla, también, cerca del 17 % de las solicitudes de patentes nacionales y el 69 % del total de publicaciones científicas españolas. Todas estas son razones más que poderosas para situar la universidad en el primer plano del programa de reformas del Gobierno de España. Con este fin, *EuropeG* ha elaborado este *Policy Brief* donde se justifica la importancia de la universidad en el imprescindible nuevo modelo de competitividad de la economía española y se apuntan, con este objetivo, cuáles deberían ser las líneas de reforma del modelo universitario español.

2. De la expansión a la crisis de la economía española. El papel de la universidad

La variación de la producción de bienes y servicios de una economía se descompone en la contribución que realiza la productividad del factor trabajo (producto por trabajador, o más comúnmente, producto por hora trabajada) y en la del volumen de ocupados (u horas trabajadas). A largo plazo, la productividad constituye el factor clave para el crecimiento económico puesto que es la única que puede crecer a largo plazo sin limitaciones. La productividad, a su vez, se debe a la contribución de tres fuentes: el aumento en las

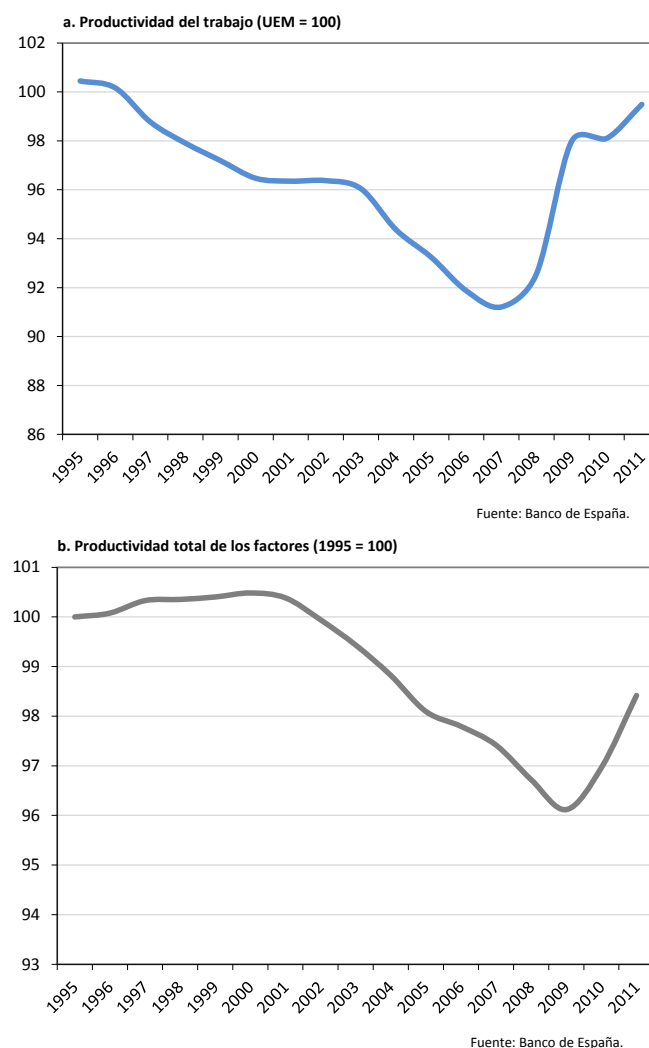
dotaciones de capital físico por trabajador; el incremento en la cualificación de la fuerza de trabajo, esto es, la mejora del capital humano, entendido como el conjunto de conocimientos y competencias de los trabajadores, obtenidos a través de la formación, la experiencia y el aprendizaje; y la productividad total de los factores (PTF), o progreso técnico, que mide la mejora de la eficiencia en el uso conjunto de los inputs productivos en el proceso de producción. La universidad, a través de la realización de sus tres misiones, esto es, la formación de los universitarios, la investigación realizada en su seno y la transferencia de tecnología y de conocimientos al sistema productivo, tiene un papel relevante en la productividad del factor trabajo y en el progreso técnico.

Durante el período expansivo 1995-2007 la aportación de la productividad del trabajo al crecimiento económico español fue ciertamente escasa, con tasas de crecimiento anuales en torno al 0,5 % de promedio, muy por debajo del ascenso producido en otras economías europeas avanzadas. Esto hizo que la posición española con respecto a la del conjunto de la Unión Económica y Monetaria sufriera un retroceso significativo, partiendo de niveles superiores (gráfico 1a). El hecho de que la productividad aportara positivamente en esta etapa, por otro lado, se debió enteramente al buen comportamiento del nivel de capitalización de la economía (ratio de capital físico por trabajador) y al incremento del capital humano. En el primero tuvo un papel especialmente relevante la acumulación de capital en activos ligados al sector de la construcción (Fundación BBVA e IVIE, 2011). El que la aportación de la productividad aparente del trabajo, sin embargo, fuese tan reducida es producto exclusivo de la muy negativa evolución de la PTF (disminuyó el -0,8 % anual, de promedio, frente al aumento del 0,4 % en la UE), lo que hizo que empeorase la posición relativa de la PTF de la economía española en el contexto europeo. En el gráfico 1b se observa que únicamente desde 1995 a 2000 se produjeron variaciones anuales positivas, aunque notablemente débiles, y la PTF cayó desde entonces en todos los años restantes del período de expansión 1995-2007.

Este comportamiento menos positivo de la productividad aparente del trabajo, en comparación con otros países, y la evolución negativa de la PTF en la última década no obedece, o al menos no enteramente, al protagonismo en la reciente etapa expansiva de la

economía española de la construcción, de escasa productividad, relativamente poco eficiente, y muy intensiva en el uso de la mano de obra no cualificada, ya que los indicadores de productividad y la PTF de todos los sectores, incluso de los industriales y de las actividades más innovadoras y dinámicas, han mostrado peores registros en España que en otros países avanzados europeos.

Gráfico 1. Productividad del trabajo y PTF en España



En el actual período de crisis (2007-2011) la productividad se ha empezado a recuperar, creciendo un 2,1 % anual de media, más de lo que lo ha hecho en la UEM, lo que ha permitido que España vuelva a converger respecto al nivel de la zona euro, como se puede apreciar en el gráfico 1a. Mientras que la aportación positiva de la acumulación del factor capital

se ha atemperado –como ha sucedido, aunque en menor medida, con el crecimiento del nivel de capital humano–, la productividad total de los factores ha vuelto a mostrar tasas positivas de variación desde el año 2009 (gráfico 1b), lo que contrasta vivamente con la evolución negativa registrada, año a año, durante la década de los 2000.

La recuperación de la PTF y la productividad tendrían que ver, no obstante, básicamente con la reestructuración y el ajuste de la economía española en el período de crisis, que está comportando que se esté reduciendo actividad y, en mayor medida, empleo en sectores poco productivos –claro ejemplo sería la construcción–, empresas menos eficientes y actividades menos ligadas al conocimiento.

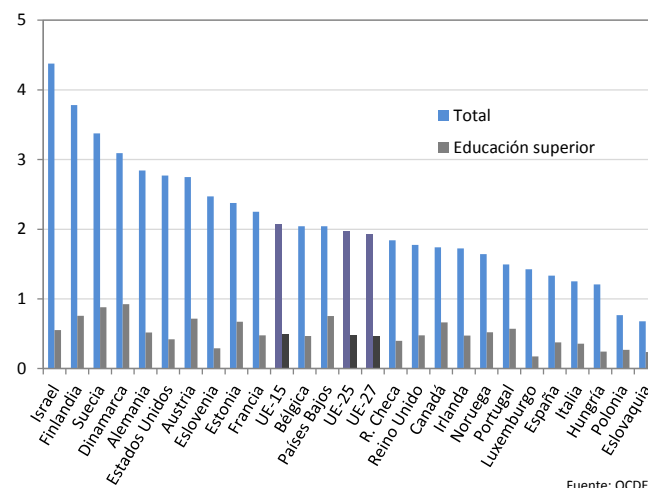
La productividad total de los factores estaría captando el efecto de una heterogeneidad de variables explicativas. En algunas de ellas la influencia que pueda ejercer la universidad es mínima. Este sería el caso, por ejemplo, del tamaño empresarial: cuanto más grandes son las empresas, más productivas y eficientes; de tal manera que el tamaño medio de las empresas españolas, sensiblemente inferior al de otros países avanzados europeos y al del conjunto de la OCDE, explicaría, en parte, el peor comportamiento de la PTF y la productividad española en la etapa previa de expansión. Otro ejemplo sería el relativo mal funcionamiento de los mercados de productos y de inputs productivos en España, en relación con otros países, y que dificultaría la eficiente asignación de dichos inputs al proceso de producción, debido a unas mayores rigideces y una menor liberalización y flexibilidad. Así, en España son mayores los costes regulatorios y administrativos a los que se han de enfrentar las empresas; el mercado de trabajo adolece aún de rigideces, pese a las reformas, y, en particular, es especialmente negativo el gran porcentaje de empleados temporales existente, que ha llegado a suponer casi el 35 % en la expansión económica pasada y está actualmente en torno al 25 % –aun así, este porcentaje es prácticamente el doble del de la Unión Europea. La elevada temporalidad laboral resulta lesiva para la productividad ya que la excesiva rotación en los puestos de trabajo no incentiva a los trabajadores a adquirir formación específica ligada a su empleo, lo que afectaría a su desempeño, ni incentiva a las empresas a gastar recursos para formar a estos trabajadores.

Pero en otras variables que inciden en el comportamiento de la PTF y en la productividad aparente del trabajo, el papel de la universidad sería claramente más relevante.

Universidad, PTF y capacidad para innovar

Una de estas variables sería la capacidad de una economía para innovar, lo cual puede ser aproximado por la ratio entre el gasto en innovación y desarrollo y el PIB (gráfico 2). El indicador español, del 1,3 % en 2011, refleja un aumento considerable respecto al observado en el inicio de la década, un 0,95 % en 2001, y es muy parecido al de Italia o Portugal. Pero está muy alejado del de los países líderes de la OCDE como los países nórdicos –Finlandia o Suecia–, donde el indicador correspondiente está por encima del 3 %, y también es inferior al dato para Alemania, cercano al 3 %, o de Francia, que está por encima del 2 %. Visto desde otra perspectiva, según los indicadores del Banco de España, el stock de capital tecnológico respecto al PIB (calculado a partir de la acumulación de gasto en I+D según la metodología del inventario permanente) apenas superaba el 60 % del nivel que mantenía la Unión Económica Monetaria en el año 2010 (42 % en el año 1995).

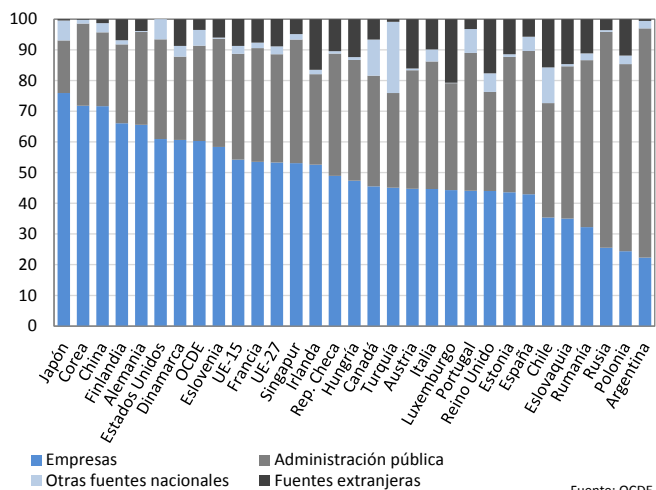
Gráfico 2. Gasto interno en I+D, 2011 (en % del PIB)



El papel de la universidad española en este indicador ha sido relevante y más determinante que en otros países avanzados (gráfico 3). En contraposición, el papel de las empresas es relativamente inferior. Así, apenas algo

más del 50 % del gasto en I+D lo realiza el sector empresarial en España, mientras que el dato correspondiente para el conjunto de la OCDE estaría cercano al 70 % y sería algo superior al 60 % para la Unión Europea (más del 70 % para los países líderes en I+D).

Gráfico 3. ¿Quién financia la I+D?



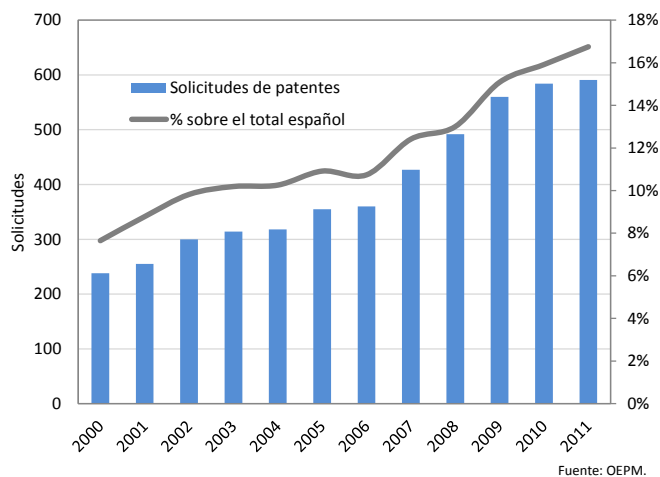
Fuente: OCDE.

El notable aumento de los recursos destinados a la financiación de la I+D no se ha traducido con la misma intensidad en una mayor transferencia de dicho conocimiento. Así, por ejemplo, y a pesar del crecimiento prácticamente ininterrumpido desde el año 2000 de las solicitudes de patentes (gráfico 4), el peso de las españolas, en relación con las del conjunto de la Unión Europea, es inferior al 2 %, mientras que su participación en el PIB o en la población se acerca al 10 %. Sin embargo, el papel de las universidades en el total de solicitudes de patentes ha ido creciendo, del 7,7 % de 2000 al 17 % de 2011. No obstante, donde la universidad española más ha destacado ha sido en la producción de documentos científicos, que ha mantenido un crecimiento ininterrumpido en los últimos años alcanzando la décima posición mundial en número de publicaciones (gráfico 5).

Con estos resultados, la universidad evidencia, por un lado, un rendimiento notable en un indicador de resultados de I+D como las publicaciones científicas, reflejo tanto de la mayor disponibilidad de recursos y de la emergencia de un nuevo tipo de centros de investigación con más autonomía en sus políticas de financiación y de personal, como, también, de la existencia de un sistema de incentivos establecido para

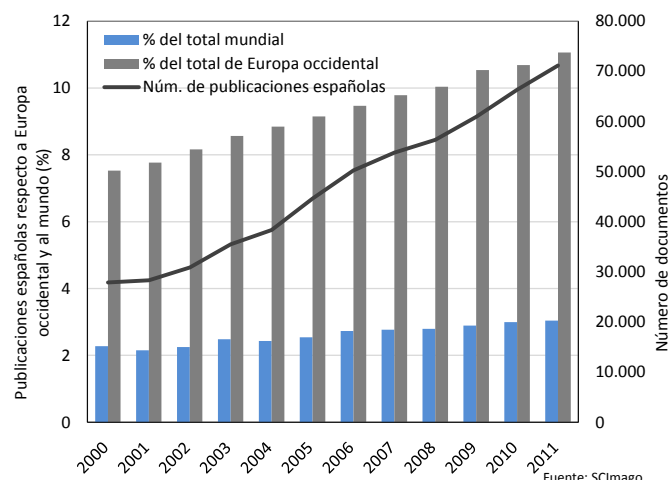
el profesorado universitario, los sexenios. Por otro lado, este comportamiento, sin embargo, no se percibe con la misma intensidad en las actividades de transferencia como, por ejemplo, las patentes, ya mencionadas, o la creación de *spin-offs*.

Gráfico 4. Solicitudes de patentes nacionales realizadas por las universidades (2000-2011)



Fuente: OEPM.

Gráfico 5. Producción científica española en Scopus (2000-2011)



Fuente: SCImago.

Universidad, PTF y capital humano

También es relevante el papel de la universidad por lo que respecta al aprovechamiento del capital humano. En este sentido, se observa en España, especialmente en el período de expansión económica 1995-2007, un reducido avance de la productividad a partir de las mejoras educativas producidas en el conjunto de su población, lo cual se puede explicar por deficiencias en el aprovechamiento del capital humano. Aparte de los problemas derivados de ineficiencias en el mercado de

trabajo, que impiden extraer todo el potencial productivo del capital humano, y que ya ha sido reseñado anteriormente, hay que citar el problema de la sobrecualificación y el de la calidad del capital humano, que se interrelacionan con el funcionamiento de las universidades.

Respecto a la calidad, hay que indicar que el capital humano se suele medir habitualmente a partir de indicadores *proxy* que distan de ser perfectos y completos, tales como el número de años de promedio de educación, el porcentaje de graduados superiores o similar, variables de corte cuantitativo que dejan fuera los matices de calidad de esa educación. Si el sistema educativo fuera poco eficiente, de poca calidad, el incremento de capital humano que se está midiendo y considerando, en la práctica no sería tan elevado (habría una contribución negativa a la PTF en este supuesto). Los datos de que se disponen de España en el programa PISA (*Program for International Student Assessment*) pondrían en cuestión la calidad de la educación española, en términos comparativos, ya que en todas las áreas de conocimiento evaluadas, ciencias, lectura y matemáticas, los alumnos españoles obtienen puntuaciones que están por debajo del promedio de los países de la OCDE y de la Unión Europea. No obstante, los resultados comparados, en relación con el año previo del cual se dispone de datos (año 2006), han mejorado. En el ámbito universitario no se dispone de indicadores similares a los del PISA, por lo que no se puede establecer una comparativa internacional en cuanto a la calidad del capital humano de los estudiantes universitarios.

Cuadro 1. Puestos de trabajo de alta cualificación y población de 25 a 64 años graduada superior

% ocupaciones de alta cualificación	2000	2007	2012
UE-27	34,4	37,9	39,8
UE-15	36,2	39,5	41,6
Alemania	38,9	41,1	43,5
España	29,0	31,7	32,5
Francia	35,5	39,7	44,8
Italia	31,1	40,2	34,5
Reino Unido	40,1	41,9	47,2
% de población adulta que es graduada superior	2000	2007	2012
UE-27	18,9	23,4	27,6
UE-15	20,4	25,0	29,1
Alemania	22,5	24,3	28,1
España	22,5	29,0	32,3
Francia	21,6	26,6	30,8
Italia	9,4	13,6	15,7
Reino Unido	24,4	30,6	38,2

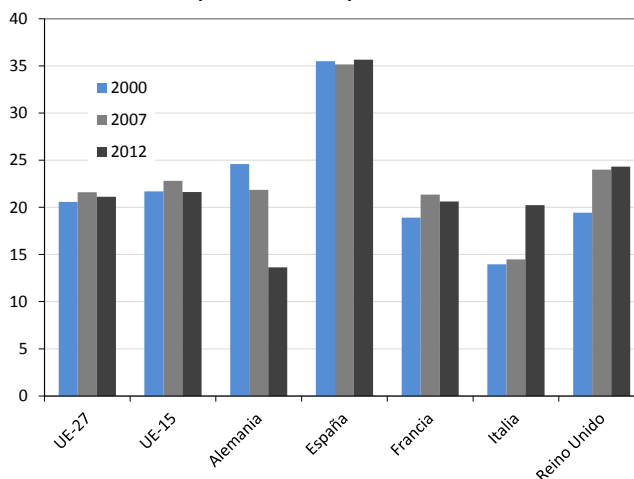
Fuente: Eurostat.

La sobrecualificación o sobreeducación, es decir, que trabajadores altamente formados acaben empleados en puestos de bajo nivel de cualificación, es otro factor que impide el aprovechamiento del capital humano, esto es, que evita que el incremento en el nivel formativo de los españoles impacte todo lo positivamente posible en la productividad aparente del trabajo.

En este sentido, los datos estadísticos disponibles nos permiten observar que, en comparación con la Unión Europea, España produce demasiados graduados superiores para los puestos de alta cualificación que su estructura productiva es capaz de ofrecer: de ahí que España tenga más sobreeducación relativa (cuadro 1). Efectivamente, en el año 2012, menos de un tercio de los ocupados en España estaban empleados en puestos de alta cualificación (esto es, directores y gerentes, técnicos y profesionales científicos e intelectuales, y técnicos y profesionales de apoyo); de todos los países de la Unión Europea, solo Rumanía, Bulgaria, Grecia y Portugal presentaban un porcentaje inferior. Mientras que prácticamente una de cada tres personas entre 25 y 64 años de edad tenía a finales de 2012 una titulación de educación superior en España, este porcentaje era superior al del conjunto de la UE; de hecho, entre los 27 países de la Unión, España ocupaba la posición duodécima.

Por otro lado, en el año 2012 (gráfico 6) menos de dos de cada tres graduados superiores españoles que estaban trabajando lo hacían en ocupaciones de alta cualificación, el porcentaje más reducido de todos los países de la UE.

Gráfico 6. Graduados superiores ocupados en empleos que no son de alta cualificación (en % sobre total)

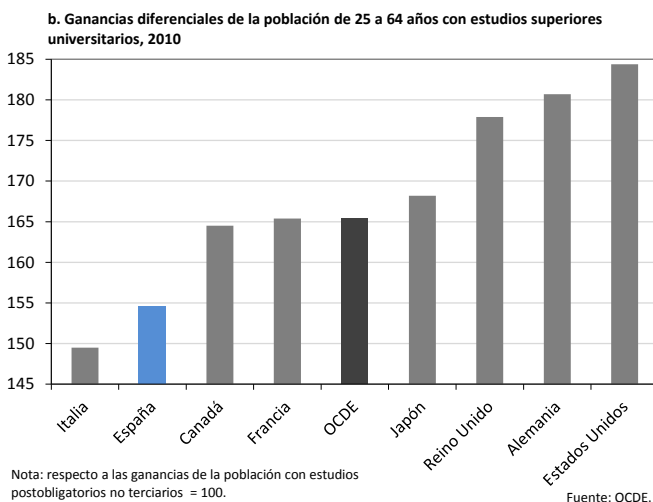
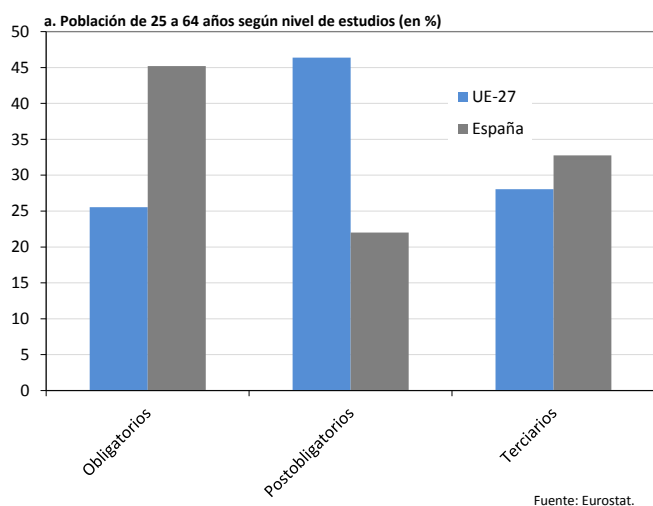


Fuente: Eurostat.

Donde España se aleja, y mucho, de la media de la Unión Europea y ocupa posiciones extremas entre sus 27 países integrantes, es en la proporción de personas adultas que tienen como máximo estudios obligatorios: un 45 %, casi el doble que la UE. Y de aquellas que tienen estudios postobligatorios no terciarios (esto es, bachillerato, ciclos formativos de grado medio y similar): un 22 %, menos de la mitad que la UE (gráfico 7a). Solo Portugal y Malta presentan valores más extremos.

Otra manera de observar la sobrecualificación es a través de las diferencias retributivas, menores en España que en la mayor parte de los principales países avanzados de la OCDE (gráfico 7b).

Gráfico 7. Población según nivel de estudios y ganancias relativas de la población con estudios universitarios

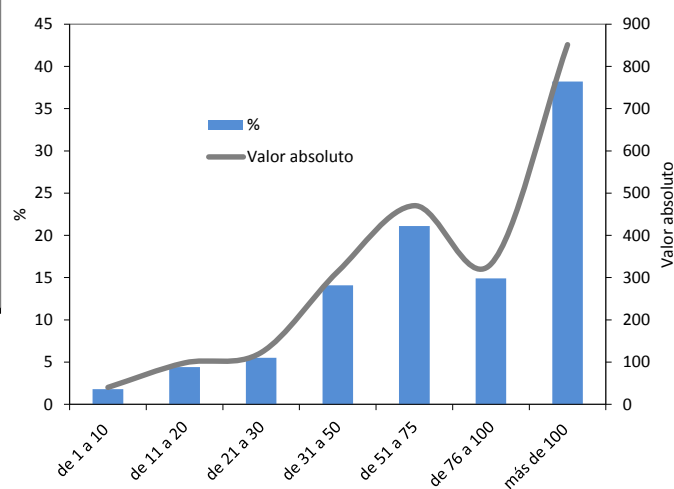


Tal como señala Fundación BBVA e IVIE (2012a), para mejorar el ajuste se necesitaría, además de un cambio en la especialización productiva de la economía, una

reestructuración de la oferta de estudios –reduciendo el peso de las ramas con mayores problemas de inserción. En este sentido, cabe destacar en la actualidad la existencia de desajustes entre la oferta y la demanda de plazas en diversas titulaciones. Además, estos desajustes persisten año tras año debido a la rigidez y a la poca agilidad de las universidades a la hora de readaptar recursos y plantillas a las nuevas circunstancias. En general, las titulaciones pertenecientes a la rama de ciencias de la salud, y especialmente Medicina, han tenido excesos de demanda permanentes, mientras que muchas titulaciones de la rama de artes y humanidades o ciencias han tenido excesos de oferta (Fundación BBVA e IVIE, 2012a).

Como consecuencia, en parte, de dichos desajustes, una cuarta parte de las enseñanzas de grado en las universidades públicas presenciales españolas en el curso 2011-2012 tenían 50 o menos alumnos de nuevo ingreso, porcentaje que se elevaba al 39 % en el caso de artes y humanidades (de hecho, más del 20 % con menos de 31 alumnos) y al 36 % en ciencias y también en ingeniería y arquitectura (gráfico 8). Además, esto se combina con el hecho de que en muchos casos se pueden producir multiplicidades de enseñanzas similares en áreas geográficas muy limitadas. Más allá, entonces, del debate sobre si el sistema universitario español tiene un número demasiado elevado de universidades, el debate debería recaer en cómo reorganizar el mapa de titulaciones.

Gráfico 8. Enseñanzas de grado según el número de estudiantes de nuevo ingreso, curso 2011-12



Los estudios universitarios ofrecen unos mejores resultados de inserción laboral en titulaciones de ciencias de la salud y de enseñanzas técnicas, en comparación con las de humanidades, sobre todo ciencias sociales o ciencias experimentales: mejor adecuación entre la formación recibida y el trabajo desempeñado, empleo más estable, salario más elevado, o más satisfacción en su puesto de trabajo. Esta información sobre empleabilidad de las distintas áreas de enseñanza –e incluso de titulaciones, dentro de ellas– debería ser accesible a las familias y futuros estudiantes.

Para aprovechar mejor el capital humano, también sería conveniente que el sistema económico y social se interrelacionara más con las instituciones educativas a la hora de configurar programas y diseñar actividades, ya que luego en el puesto de trabajo se suelen producir desajustes entre los conocimientos, especialmente prácticos y, sobre todo, las competencias de los recién titulados y lo que necesita y demanda la empresa.

Mora (2011) indica, en este sentido, que para superar las carencias en competencias de los graduados superiores es necesario cambiar el modelo educativo de enseñanza y aprendizaje. En su trabajo se llega a la conclusión de que los típicos métodos de enseñanza que se han utilizado tradicionalmente en la universidad como el profesor como fuente de información, los exámenes tipo test y escritos como método para evaluar así como el hincapié en teorías, conceptos y paradigmas, producen nulo o escaso incremento de las competencias necesarias para enfrentarse al mundo laboral. En cambio, sí son más efectivas para incrementar la mayoría de las competencias otras metodologías como la resolución de problemas, involucrar a los estudiantes en proyectos de investigación, desarrollar conocimientos prácticos y metodológicos y las presentaciones orales. Pero para cambiar el método de enseñanza y aprendizaje habría que contar con la cooperación de un profesorado que es evaluado y ascendido en su carrera profesional en virtud de la investigación que realiza pero no de la calidad y utilidad de la docencia que imparte.

Los graduados superiores extraen todo el potencial de su capital humano conforme acumulan experiencia laboral, necesaria para valorizar dicho capital, y también cuanta más formación continua realizan. Para lograr impactos notables en la productividad es básico

que, una vez graduado en la universidad, el trabajador realice actividades de formación permanente a lo largo de su vida profesional, lo cual le serviría para evitar la obsolescencia de los conocimientos y aptitudes con los que se gradúa, y para adquirir los complementos de formación que los estudios superiores no ofrecen, y, por lo tanto, adaptarse mejor a los requerimientos de cada puesto de trabajo que pueda desempeñar.

En este sentido, los graduados superiores suelen realizar en mayor medida actividades de formación permanente que el conjunto poblacional. Así, por ejemplo, según la *Adult Education Survey* de Eurostat del 2011, un 37,7 % de la población española de 25 a 64 años siguió algún tipo de actividad de aprendizaje en algún momento del año; porcentaje que se eleva al 57,7 % en el caso de los graduados superiores. Ahora bien, la importancia como proveedor de esta formación permanente de las instituciones de educación formal, como las universidades, era reducida, aunque mayor para los graduados superiores que para el global poblacional. Así, según la encuesta, el porcentaje de actividades de formación permanente seguidas por los graduados superiores por esta vía no superaba el 15 % del total. Las instituciones –comerciales o no comerciales– cuya actividad principal no es la educación, como suministradores de equipo y servicios, colegios profesionales, agencias públicas, etc. serían las vías más utilizadas, mientras que las instituciones de educación y formación no formales, tipo academias, y los empleadores, por su propia cuenta, prácticamente tendrían el mismo peso que las instituciones de educación formal como proveedor. Las universidades, en este sentido, si quieren participar más en este tipo de formación permanente, deberían flexibilizar sus programas e itinerarios, sus métodos didácticos y hacer un uso más intenso de las nuevas tecnologías.

3. Rendimiento investigador y autonomía universitaria. Algunas evidencias

La necesidad de encontrar explicaciones consistentes sobre las razones del menor crecimiento de la economía europea respecto a la de EE.UU. en estas últimas décadas, ha impulsado numerosos estudios entre los que no faltan los que atribuyen a la capacidad de innovación y a la situación de la enseñanza superior

Europea la menor competitividad de esta economía (Aghion y otros 2007, 2008 y 2009).

Además, otros estudios (Vandenbussche y otros, 2007) han señalado que el crecimiento de la productividad puede ser consecuencia de llevar a cabo procesos imitativos de tecnologías más desarrolladas o, alternativamente, de innovar en la frontera tecnológica. Se afirma, además, que mientras un aumento de la inversión en la enseñanza primaria y secundaria se traduce en una mayor capacidad para incorporar las tecnologías existentes en los procesos productivos, la inversión en educación superior se traduce en una mayor capacidad para impulsar la innovación en el camino a la frontera tecnológica.

De todo ello se puede afirmar que tan importante es la inversión en la educación en su conjunto como su discriminación en los diferentes niveles educativos y, también, que los efectos de la inversión en educación superior tienen un impacto mayor en la economía cuanto más próxima se encuentra dicha economía a la frontera tecnológica.

En cualquier caso, si se asumen estos resultados y se enfatiza su importancia para el conjunto de la economía europea nada impide su extensión a economías como la española.

Algunos trabajos realizados recientemente han puesto de manifiesto dónde se localizan las universidades con un mayor rendimiento investigador y cuáles son algunas de las variables que lo determinan.

En estos trabajos, el rendimiento investigador se determina a través de los resultados del llamado *ranking* de Shanghái. Dicho *ranking*, uno de los que ha alcanzado una mayor difusión, clasifica las universidades atendiendo a los siguientes indicadores:

- a) Número de alumnos que han obtenido el Premio Nobel en física, química, medicina y economía o la medalla Fields de matemáticas.
- b) Número de profesores de la universidad que han obtenido alguna de las distinciones anteriores.
- c) Número de artículos de los profesores de la universidad publicados en las revistas *Nature* y *Science*.
- d) Número de artículos publicados por los profesores de la universidad que aparecen en el *Science Citation Index*.

e) Número de profesores que son los más citados en las publicaciones anteriores.

f) Rendimiento académico, definido por los indicadores anteriores en relación con el tamaño de la universidad según su número de profesores a tiempo completo.

Dichas seis variables participan en el índice sintético final de la siguiente manera. Los indicadores bibliométricos absolutos ponderan en su conjunto un 60 % del índice final: un 20 % el número de artículos publicados en *Nature* y *Science*, otro 20 % las publicaciones en el SCI y un 20 % el número de profesores más citados. Las tres variables restantes ponderan en conjunto el 40 % del índice sintético final: un 10 % los alumnos que han obtenido el Premio Nobel o la medalla Fields, un 20 % los profesores que han obtenido las mismas distinciones y el 10 % restante el conjunto de indicadores anteriores por número de profesores a tiempo completo.

El índice Shanghái así definido como indicador de rendimiento de las universidades enfatiza la importancia de los indicadores bibliométricos para medir la capacidad investigadora lo que, por un lado, penaliza aquellas disciplinas que recurren con menor intensidad a las publicaciones científicas como output de su actividad investigadora y, por otro lado, reduce el análisis del rendimiento universitario al investigador al no incorporar medidas de rendimiento de las actividades docentes y de transferencia.

Además, cuando los resultados universitarios se agregan por países, se subestima el rendimiento investigador en aquellos donde existen centros de investigación relevantes fuera de la universidad.

Con estas consideraciones, la elaboración de un índice de rendimiento por país a partir de la posición de las universidades según el índice de Shanghái permite observar, en primer lugar, como las universidades americanas son preeminentes en relación con las europeas en cualquiera de los umbrales definidos en dicho *ranking*. En segundo lugar, que dicha preeminencia es mucho más acusada en los grupos de las primeras 50 o 100 universidades que en los de las primeras 200 o 500, de manera que la varianza entre las universidades europeas en término de rendimiento investigador es más reducida que entre las universidades americanas. En tercer lugar, las posiciones en el rendimiento investigador no están

asociadas al carácter público de las universidades ni tampoco a diferencias en las políticas de precios públicos. Países con un elevado importe de las matrículas, una elevada presencia de universidades privadas –como EE.UU. o el Reino Unido– obtienen unos resultados relativamente buenos en términos de rendimiento investigador, como otros –por ejemplo Suecia o Suiza– con reducidos niveles de matrícula y un sistema público de universidades. En cuarto lugar, comparando los resultados obtenidos a partir del *ranking* de Shanghái 2006 (Aghion y otros, 2007) con el correspondiente al año 2012, se observa una relativa estabilidad de la posición relativa de las universidades europeas (UE-15) en relación con las americanas en cualquiera de los grupos considerados. Francia es probablemente el país europeo que ha aumentado con mayor intensidad su presencia en el top 50, pero esto puede ser debido a las modificaciones en el mapa institucional de las universidades francesas que se han llevado a cabo en estos años. Suiza es el único país europeo que ha conseguido un índice de rendimiento que supera en más de un 40 % el obtenido por EE.UU. en las universidades pertenecientes al top 50. Finalmente, en último lugar, señalar que los relativamente reducidos resultados alcanzados por las universidades españolas en el 2006 han mejorado de manera muy ligera en el período 2006-2012. Las universidades españolas siguen sin estar presentes entre las primeras 200 y es en el grupo comprendido entre las 200 primeras y las 500 donde el índice de rendimiento calculado ha pasado de 14 a 23, siendo 100 el índice de las universidades de EE.UU.

¿Cuáles son las principales causas del rendimiento investigador de las universidades?

Un conjunto de trabajos, y en particular Aghion y otros (2009), han identificado una serie de elementos que están presentes en los sistemas universitarios con mayor rendimiento investigador. Dichos elementos permiten contrastar la dispar situación entre las universidades europeas y americanas. Los resultados obtenidos a partir de una encuesta dirigida a cerca de 200 universidades europeas que forman parte de las primeras 500 identificadas en el *ranking* de Shanghái permiten afirmar que hay una relación estrecha y positiva entre el nivel de gasto universitario por estudiante y el rendimiento investigador de las universidades.

Cuadro 2. Índice de rendimiento investigador por país (Estados Unidos = 100)

	top 50	top 100	top 200	top 500
Alemania	0,0	15,5	37,9	74,5
Austria	0,0	0,0	9,5	83,1
Bélgica	0,0	10,7	82,0	125,2
Dinamarca	0,0	24,8	78,9	120,8
España	0,0	0,0	0,0	23,0
Finlandia	0,0	48,6	73,9	104,3
Francia	11,3	22,6	37,5	53,0
Grecia	0,0	0,0	0,0	18,1
Holanda	0,0	43,5	127,6	159,8
Irlanda	0,0	0,0	0,0	82,1
Italia	0,0	0,0	10,5	39,3
Portugal	0,0	0,0	0,0	16,2
Reino Unido	80,7	83,7	97,0	120,0
Suecia	29,4	109,6	168,4	223,2
UE-15	15,2	25,7	44,6	73,4
Australia	0,0	45,2	108,1	145,9
Canadá	33,2	51,5	68,3	111,2
China	0,0	0,0	0,5	3,3
Corea Sur	0,0	0,0	4,8	23,6
Estados Unidos	100,0	100,0	100,0	100,0
Japón	14,4	13,9	21,2	26,0
Noruega	0,0	67,5	84,8	134,9
Suiza	143,2	277,9	325,2	269,6

Fuente: elaboración propia con la metodología desarrollada por Aghion y otros (2007).

Si los recursos disponibles constituyen un elemento esencial para explicar el rendimiento investigador de una universidad, también lo es su nivel de autonomía. Se observa en los trabajos citados que las universidades que disponen de una mayor autonomía de gestión obtienen unos resultados mejores que los que obtendrían con niveles de autonomía de gestión más reducidos.

Una mayor autonomía de gestión se entiende según la mayor capacidad de la universidad de desarrollar su oferta académica, seleccionar sus estudiantes y su profesorado, establecer una política de captación del profesorado que tenga como objetivo una endogamia reducida, sea capaz de definir el salario y las condiciones laborales en general, de los académicos y también tenga capacidad de aprobar su presupuesto y gestionar sus activos patrimoniales. También se entiende como mayor autonomía, un mayor porcentaje de los ingresos obtenidos al margen de los recursos públicos y mayor porcentaje proveniente de recursos competitivos para la investigación.

Los resultados obtenidos en los trabajos mencionados nos indican la relación existente entre la posición de las universidades europeas en el *ranking* de Shanghái y un índice de autonomía que normaliza las características mencionadas. De esta manera, se puede observar que

las universidades británicas muestran una mejor posición en el *ranking* de Shanghái y mayores índices de autonomía, y lo mismo ocurre con las universidades suecas. Por el contrario, las universidades españolas referenciadas asocian posiciones inferiores en el *ranking* y menores índices de autonomía. Dichos resultados también se han contrastado en las universidades americanas.

Resultados adicionales permiten también afirmar que un mayor nivel de autonomía en las universidades y, en consecuencia, una mayor competencia entre ellas produce unos resultados mejores en rendimiento investigador –medido en patentes– dado un mismo nivel de gasto universitario. De esta manera, si los resultados sugieren que el rendimiento investigador está asociado al nivel de gasto universitario, también parece deducirse que dado un nivel de gasto universitario, el rendimiento mejora en función del nivel de autonomía de gestión y de la competencia entre instituciones.

Por lo tanto, introducir medidas que aumenten el nivel de autonomía de las universidades y faciliten la competencia entre ellas, junto con un aumento del gasto universitario, debería aumentar el rendimiento investigador de las universidades. Dicho aumento, como se ha señalado, tendrá un mayor efecto en la competitividad de la economía según su grado de proximidad a la frontera tecnológica.

Como se ha mencionado, este análisis tiene la limitación que reduce el rendimiento universitario a su capacidad de generar publicaciones de relieve científico. Un análisis más detallado sería el que incorporase otros indicadores de rendimiento que reflejasen, por ejemplo, la actividad académica y de transferencia de las universidades. Sin embargo, en la actualidad no es posible disponer de una información adecuada que permita hacer este tipo de análisis a nivel internacional. En un futuro próximo, y gracias a la iniciativa de la Comisión Europea, será posible disponer de la información contenida en el *U-Multirank*, que entre sus características principales está la de analizar la actividad de las universidades desde una perspectiva multidimensional. En cualquier caso, no deja de ser razonable considerar el rendimiento investigador como una variable proxy del rendimiento en otras dimensiones de la universidad, singularmente la transferencia.

4. El impacto de la expansión económica y la crisis en el sistema universitario español

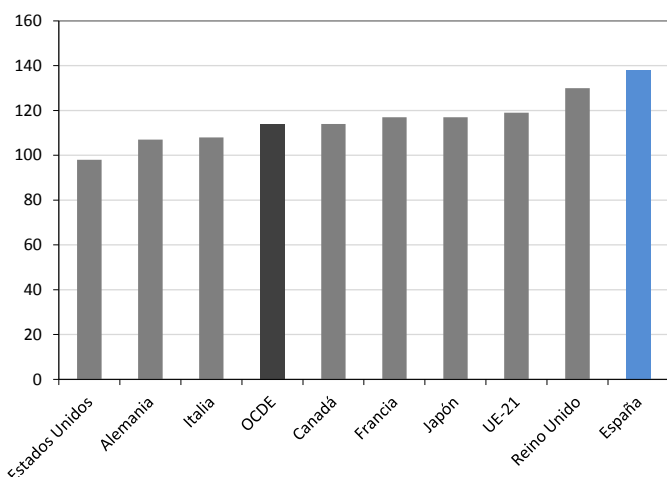
La estrecha relación que se manifiesta entre el nivel del gasto universitario y el nivel de rendimiento obtenido es una condición relevante para definir los objetivos que se pretende que alcancen las universidades en general y las españolas en particular. Sin embargo, como también se ha mencionado y los trabajos señalados en el apartado anterior ofrecen notables evidencias en este sentido, junto al volumen de gasto invertido en las universidades hay que tener en cuenta también –y de manera relevante– las características con las que se organizan las universidades. En otras palabras, el rendimiento del sistema universitario no solo depende de los recursos invertidos sino también de su nivel de autonomía, entendida esta, como se ha mencionado, como aquella que permite una mayor intervención de las universidades en la gestión de sus presupuestos y activos, en la selección de sus alumnos y en la definición de su oferta académica, en la contratación de su personal y en el establecimiento de sus condiciones laborales y en la determinación de los precios públicos de su oferta académica. Los resultados obtenidos permiten, además, poner de manifiesto que un euro adicional invertido en las universidades genera rendimientos superiores cuanto más autónoma es la universidad en los términos mencionados.

Expansión económica y desajustes en la actividad universitaria

La última etapa expansiva de la economía española ha ido acompañada de un crecimiento sustancial de los presupuestos públicos destinados a la universidad, tanto por parte de la Administración central –a partir, básicamente, de los recursos destinados a financiar la investigación– como por parte de las comunidades autónomas, a través de sus transferencias corrientes y de capital a las universidades para financiar su actividad corriente y sus inversiones. La combinación del crecimiento del gasto en educación superior y la disminución del número de alumnos ha hecho que, en el período 2000-2008, España haya tenido un crecimiento del gasto por alumno mayor que el de la UE-21 y mayor que buena parte de los países de referencia (gráfico 9). Este incremento de los recursos se vio acompañado, asimismo, por unos incentivos (ejemplo relevante de los cuales serían los sexenios de

investigación) que explican, en conjunto, el aumento muy notable que se ha producido en el ámbito de las publicaciones científicas, mientras también crecían las solicitudes de patentes y se introducían nuevas iniciativas como los parques científicos y tecnológicos y los centros de excelencia internacional.

Gráfico 9. Gasto en educación superior por alumno, 2008 (año 2000=100)



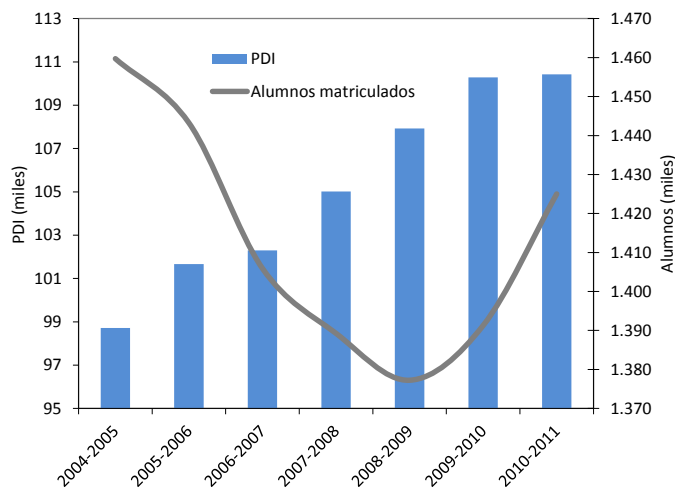
Fuente: OCDE.

Sin embargo, a este aumento de los recursos y la señalización por incentivos no le ha acompañado un incremento en la autonomía universitaria, de tal manera que ha hecho y está haciendo difícil, por un lado, el mantenimiento sostenido en el tiempo de los esfuerzos desarrollados y, por otro lado, que los esfuerzos realizados deriven en una transferencia efectiva al sistema productivo y hacia una mejora de la productividad. Además, la falta de autonomía universitaria y el diseño de la gobernanza universitaria han supuesto que no se hayan hecho los esfuerzos necesarios para hacer frente a algunos de los efectos colaterales negativos que ha provocado la última fase expansiva de la economía española.

Uno de dichos efectos colaterales negativos ha sido la disminución continuada del número de estudiantes universitarios hasta el curso 2008-2009 debido, en parte, al incremento del coste de oportunidad de estudiar durante dicha etapa y que tanto impacto positivo supuso en términos de creación de ocupación. Pero esto no ha impedido el incremento también continuado del número de profesores en este mismo período, lo que lógicamente ha afectado a la eficiencia del sistema (gráfico 10). También durante este mismo

período no se han llevado a cabo las actuaciones necesarias para hacer frente a una oferta docente creciente, en un número no reducido de casos con escasos alumnos y con una multiplicidad de títulos con contenidos prácticamente equivalentes en espacios geográficos reducidos.

Gráfico 10. Estudiantes de grado y personal docente e investigador



Fuente: Ministerio de Educación.

Otros efectos colaterales del modelo de crecimiento de la economía española durante estos años explican, como hemos mencionado en el primer apartado, que los resultados obtenidos por la propia actividad docente, los indicadores de inserción laboral y la actividad de transferencia se alejen de los obtenidos por otros sistemas universitarios de países referentes para el nuestro.

Dicho en estos términos parecería que el sistema universitario español, con su organización y marco legislativo, no haya tenido ninguna responsabilidad en los resultados obtenidos y nada más lejos de la realidad. La universidad española que conocemos es el resultado, en buena parte, de la Ley de Reforma Universitaria del año 1983. A partir de entonces los cambios legislativos han sido relativamente reducidos y se han concentrado en diseñar sucesivos procedimientos para acceder a la función docente en las universidades públicas. Lejos, muy lejos, de lo que ha sucedido en una buena parte de los países europeos, precisamente aquellos que disponen de unos sistemas universitarios de referencia.

Hoy la universidad española se enfrenta a retos de envergadura a los cuales, desde nuestro punto de vista,

no puede hacer frente más que con reformas sustanciales en su organización y gobernanza.

A las universidades se les reclama un mayor protagonismo no solo en lo que han sido sus misiones tradicionales –la formación y la investigación– sino que de manera creciente se les reclama que orienten de manera más decidida su actividad a la transferencia de conocimiento a la sociedad y, en general, a la contribución al desarrollo económico y social de su ámbito territorial de influencia. Todo ello, además, trascendiendo sus ámbitos nacionales hacia una competencia cada vez más internacional. Adaptar los sistemas universitarios a la movilidad internacional de estudiantes y profesores, y ofrecer con garantías sistemas de información que permitan comparar, desde esta misma perspectiva internacional, el rendimiento de las universidades, constituye una preocupación creciente de las universidades y de las administraciones a las que cabe atribuir su competencia. El ejemplo más evidente de esta preocupación lo constituye el proceso de desarrollo del Espacio Europeo de Educación Superior. A todo ello hay que añadir el impacto que pueda tener en las propias universidades la reciente emergencia de los MOOC, *Masive Open On-line Courses*.

Si este es el contexto en el que han de diseñar sus objetivos estratégicos las universidades en general, y las españolas en particular, la realidad que se impone ahora es la derivada del impacto del proceso de consolidación fiscal en los presupuestos universitarios y esto, sin duda, está haciendo reescribir las pautas de lo que tradicionalmente ha sido en España el modelo de financiación de las universidades.

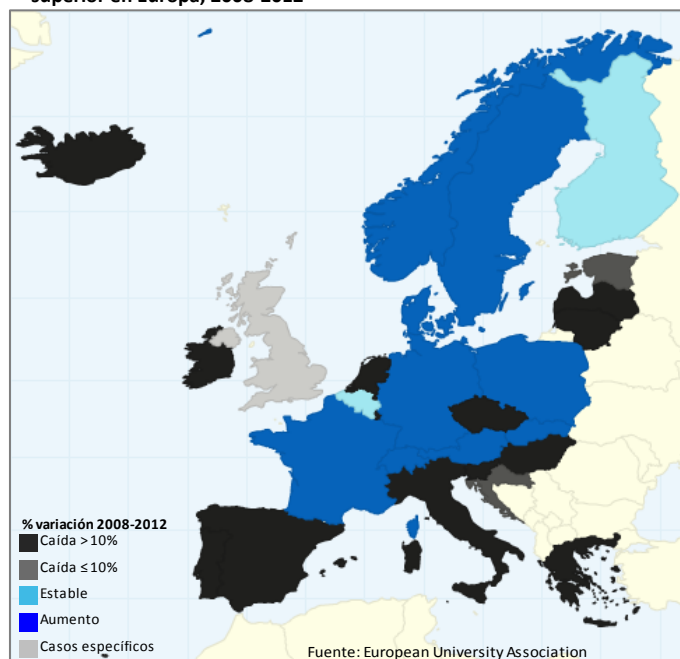
Consolidación fiscal y sistema universitario

Como ya se ha mencionado, durante buena parte de la década que se inicia con el cambio del siglo, el crecimiento del gasto universitario por alumno ha sido en España más que considerable. Dicho crecimiento ha conducido a que la proporción de gasto público en el total se sitúe cerca del 80 % y que España se sitúe también entre el grupo de países que se caracterizan por matrículas relativamente reducidas y, también, porcentajes relativamente reducidos de alumnos que reciben ayudas al estudio. En este marco financiero es donde se produce el impacto de la consolidación fiscal

en la financiación pública de las universidades españolas.

Como se puede ver en el mapa 1 elaborado por el Funding Public Observatory de la European Universities Association, dicho impacto ha sido especialmente importante en el sistema universitario español. España, como otros países a los que la UE ha acudido para rescatar o que han tenido serios problemas con sus desequilibrios presupuestarios (Portugal, Irlanda, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Islandia, Hungría, Chequia, a los que hay que añadir Holanda), ha visto reducir la financiación pública a las universidades en más de un 10 % en el período 2008-2012. Sin embargo, más allá de la importancia de estas cifras que suponen un cambio radical con la tendencia sostenida de crecimiento del gasto público universitario habida hasta entonces, las tendencias observadas ponen de manifiesto un mapa europeo con comportamientos claramente dispares. Por un lado, el grupo de países mencionados y, por otro, otro grupo relevante de países: los nórdicos, Francia, Alemania, Polonia, Suiza, Austria y Eslovaquia, en los que el gasto público universitario ha seguido creciendo en este mismo período.

Mapa 1. Variación de la financiación pública en la enseñanza superior en Europa, 2008-2012



Las sucesivas reducciones presupuestarias se han reflejado, aunque de manera no coincidente, en una disminución de los recursos para la investigación y la

docencia puestos a disposición de las universidades, en la introducción de políticas de racionalización de la oferta académica, en la política retributiva del profesorado y el personal administrativo y en la contratación de nuevo profesorado. Otro de los efectos de la actual situación económica se ha manifestado en la política de precios públicos. En general, se observa un aumento de la contribución privada al gasto universitario total que se justifica por las dificultades crecientes del sector público en mantener el ritmo creciente de sus aportaciones y, también, como consecuencia de que las estimaciones obtenidas de las tasas internas de rendimiento de la inversión pública y privada de la enseñanza superior ponen de relieve su rentabilidad en términos de coste de oportunidad en inversiones referentes. De esta manera se justifica que dichos costes se deban soportar de manera creciente por aquellos que se van a beneficiar de la formación universitaria. En este sentido, la mayoría de países europeos han aumentado, a través de procedimientos diversos, los importes de las matrículas. Algunos, sin embargo, han actuado de manera contraria y el más destacable en este sentido es Alemania donde la totalidad de los länder han eliminado las matrículas.

El sistema universitario español refleja de manera nítida este conjunto de tendencias como consecuencia de que la financiación de las universidades depende básicamente de los presupuestos de las CCAA y no todas ellas han actuado de la misma manera. En el período 2009-2011 se observa (cuadros 3 y 4) como el conjunto de los ingresos no financieros de las universidades públicas ha disminuido un 7,8 % como consecuencia de la disminución de las transferencias corrientes, un 9,4 %, y las de capital, un 11,1 %, mientras que por el contrario los precios públicos han aumentado un 0,6 %. Destacan algunas comunidades, como Castilla-La Mancha, donde los ingresos no financieros han disminuido el 17,3 % y, en sentido contrario, otras, como el País Vasco, donde no solo no han disminuido sino que se ha producido un incremento del 9 % en el período mencionado.

Dicha reducción de ingresos ha obligado a una contracción de los gastos que no ha llegado a alcanzar la de los ingresos y que se ha manifestado en el capítulo de gastos de personal y en el de inversiones reales. Por el contrario, los gastos corrientes han seguido aumentando en este período. Como en los ingresos, aquí también se produce un comportamiento dispar de

las CCAA donde las dos comunidades mencionadas antes expresan un comportamiento similar en los gastos, lo que no es óbice para que otras tengan un comportamiento en el que la senda de los gastos no coincida con la de los ingresos.

Cuadro 3. Presupuestos liquidados de las universidades públicas, ingresos (variación 2009-2011, en %)

Universidades públicas presenciales	Ingresos no financieros	cap. 3	cap. 4	cap. 7
Castilla-La Mancha	-17,3	-10,2	-17,5	-25,5
Galicia	-13,7	-20,5	-9,6	-20,9
Comun. Valenciana	-12,4	-0,8	-5,8	-48,4
Madrid	-12,3	-1,0	-8,6	-39,6
Cataluña	-10,2	11,9	-16,1	-20,7
Canarias	-9,8	-2,2	-4,3	-49,3
Baleares	-9,2	-4,7	-8,1	-19,6
Cantabria	-8,5	-6,9	-6,4	-17,0
TOTAL	-7,8	0,6	-9,4	-11,1
Aragón	-7,2	8,2	-3,3	-25,3
Extremadura	-7,0	-7,5	-4,0	-18,5
Castilla y León	-4,7	3,8	-0,5	-41,0
Andalucía	-2,5	-4,7	-19,1	83,5
Navarra	-1,5	-9,0	4,1	-96,4
Asturias	-1,3	6,3	-4,0	3,5
La Rioja	0,3	-4,8	4,1	-22,5
Murcia	2,5	1,5	16,5	-32,9
País Vasco	9,0	13,8	0,3	66,8

Cap. 3: Tasas, precios públicos y otros ingresos

Cap. 4: Transferencias corrientes

Cap. 7: Transferencias de capital

Fuente: Fundación CYD.

Cuadro 4. Presupuestos liquidados de las universidades públicas, gastos (variación 2009-2011, en %)

Universidades públicas presenciales	Gastos no financieros	cap. 1	cap. 2	cap. 6
Castilla-La Mancha	-15,8	0,3	-24,8	-60,3
Galicia	-7,3	-1,8	-10,0	-23,1
Comun. Valenciana	-6,9	0,1	2,9	-20,0
Murcia	-5,4	0,9	7,4	-24,8
Aragón	-5,2	-3,9	0,3	-14,7
Baleares	-4,8	-0,2	-15,9	-12,7
Castilla y León	-4,6	-6,2	0,2	-2,9
Navarra	-4,3	-1,4	-6,0	-20,2
Madrid	-3,9	-4,8	-0,7	9,9
TOTAL	-2,8	-1,9	0,6	-7,1
Asturias	-2,6	-5,2	3,9	0,8
Canarias	-2,4	-3,5	0,7	-2,6
Extremadura	-1,5	-2,5	6,0	-2,6
La Rioja	-1,5	0,5	-5,8	-0,3
Cataluña	-1,2	-0,4	-0,4	-5,0
Andalucía	2,0	-0,9	7,2	2,9
País Vasco	5,4	2,7	13,9	2,1
Cantabria	5,5	-0,9	-12,8	26,7

Cap. 1: Gastos de personal

Cap. 2: Gastos corrientes en bienes y servicios

Cap. 6: Inversiones reales

Fuente: Fundación CYD.

A todo ello hay que añadir lo ya conocido del año 2012 donde lo más relevante, junto a la continuación de la contracción de los presupuestos públicos, ha sido el aumento sustancial de los precios públicos del crédito matriculado por primera vez para el grado; incremento que ha alcanzado el 15,9 % en el curso 2012-2013, cuando había sido del 6,2 % en el 2010-2011 y del 4,5 % en el 2011-2012. En el máster dicho incremento ha sido mucho más importante alcanzando el 63,6 % en el curso actual cuando había sido del 1,6 % en el 2010-2011 y del 3,6 % en el 2011-2012.

Todo ello introduce, más allá de la situación actual, una serie de cuestiones sobre las que se hace imprescindible pronunciarse. ¿Cuáles son los recursos públicos que estamos dispuestos a invertir en la universidad? ¿Cuál debería ser la aportación privada al gasto total universitario? ¿En qué condiciones se debería instrumentar dicha aportación privada? ¿Cómo se debería garantizar la equidad en el acceso a la formación universitaria?

Las respuestas no son sencillas pero es imprescindible que se den. La sociedad española no se puede permitir el no utilizar una institución como la universidad que es, no se olvide, la institución con el mayor potencial formativo e investigador del país, y una de las más importantes palancas de cambio para impulsar la competitividad de la economía española y contribuir al bienestar de sus ciudadanos. Se hace imprescindible entonces revertir tan pronto como sea posible la situación actual y buscar los consensos más amplios posibles para diseñar una política de financiación de las universidades que construya un escenario lo más estable posible para que las universidades puedan desarrollar su actividad en un entorno financiero más predecible.

5. Sociedad y universidad. Un compromiso mutuo

Como se ha señalado, para que la universidad constituya una poderosa palanca para mejorar la competitividad de la economía española, es necesario que siga aumentando su rendimiento investigador, mejore su capacidad formativa, desarrolle su capacidad de transferencia y, en general, mejore su presencia a nivel internacional. Todo ello requiere que la sociedad

aumente los recursos públicos y privados puestos a su disposición. Mucho más si queremos que algunas de nuestras universidades ocupen posiciones preeminentes en el sistema universitario mundial. No es posible alcanzar dichos resultados con los recursos que actualmente dispone la universidad española.

Sin embargo, no hay que dejar de señalar que tan importante como los recursos destinados a la universidad es que esta los utilice de la manera más eficiente posible, y para conseguirlo se ha de dotar de una organización y una gobernanza adecuadas que le permitan alcanzar sus objetivos, que no son otros que contribuir al desarrollo económico y social de España. Estos deberían ser los términos del compromiso mutuo entre la sociedad y la universidad.

¿Cuáles deberían ser las líneas principales de la reforma del sistema universitario español?

Para responder a esta pregunta parece adecuado poner de relieve, en primer lugar, lo que ha sucedido en aquellos países, europeos básicamente, cuyos sistemas universitarios pueden ser una referencia para el sistema universitario español y, en segundo lugar, señalar las características principales de las líneas de reforma que han sugerido algunas de las comisiones que, a instancias del gobierno central o de algún gobierno autonómico, se han creado a dicho efecto.

Tradicionalmente, en los modelos universitarios europeos continentales se ha observado una estructura de gobierno que incentiva que las decisiones se tomen colectivamente promoviendo un pacto implícito de no agresión por parte de los diferentes colectivos que participan en el gobierno de la universidad. En estas condiciones es difícil que el rector, los decanos o los directores de departamento tomen decisiones, mucho más cuando estas son particularmente trascendentes, que supongan un enfrentamiento con la mayoría que ha elegido cada uno de estos cargos académicos y, cuando es inevitable adoptarlas, la necesidad de garantizar dichas mayorías repercute en que se tomen con una lentitud muy superior a la que sería deseable. Además, hay que añadir que el colectivo puede destituir al rector y que el rector, seleccionado entre los académicos de la universidad, una vez cumplido su mandato se reincorpora de nuevo a su puesto de profesor en la misma universidad, lo que constituyen

razones adicionales que dificultan los acuerdos en aquellos temas que no generen el consenso suficiente.

Como se ha señalado (García-Sicilia, 2009), “una de las críticas más habituales al modelo de gobierno universitario tradicional español es que ha generado un complejo mecanismo de representación estamental –profesores, estudiantes y personal de administración y servicios– sobre el que se basa un sistema de toma de decisiones colegiada, extremadamente compleja, que conlleva una toma de decisiones por consenso, lo cual limita su agilidad, su capacidad de innovación, y donde las demandas de la sociedad están muy poco representadas”. El impacto de la crisis en las universidades españolas y sus consecuencias en la financiación pública de las universidades, en la disminución de los recursos para la investigación y en la política de personal (la no renovación de contratos, congelación de nuevas plazas) no ha hecho más que poner en evidencia las limitaciones de un sistema de gobernanza para afrontar los retos de futuro y los desafíos de la situación actual.

En Europa, en estas dos últimas décadas (Samoilovich, 2007, y García-Sicilia, 2009), una parte importante de los gobiernos, fundamentalmente del centro y norte de Europa, han promovido modificaciones relevantes en los sistemas de gobierno de las universidades, en su inmensa mayoría de carácter público, en la dirección de dar más autonomía a la universidad para que determine sus objetivos estratégicos. Y para ello las ha dotado de más capacidad para gestionar sus presupuestos, desarrollar su política de personal, gestionar su oferta académica y, en su caso, intervenir en la selección de los estudiantes y participar en la determinación de los precios de la formación universitaria. Entre los países que han desarrollado unas reformas más profundas de sus sistemas universitarios, cabe señalar: Holanda, Dinamarca, Finlandia, Portugal, Suecia, Austria y Francia. Además, en este proceso, se ha reforzado la capacidad ejecutiva del rector y de su equipo de gobierno y, como consecuencia de todo ello, se ha profundizado en desarrollar mecanismos eficientes de rendición de cuentas a la sociedad.

La mayor autonomía otorgada a las universidades no significa autogobierno. La mayor autonomía presupone una mayor capacidad de las universidades para diferenciarse, para competir entre ellas, para que los académicos tengan libertad para enseñar e investigar y

para dar la mejor respuesta posible a las demandas de la sociedad. Dichos objetivos se pueden llevar a cabo con más garantías si la universidad está gobernada por un órgano en el que estén representados los *stakeholders* y tenga capacidad para designar a la máxima autoridad ejecutiva, aprobar las líneas estratégicas de la institución, aprobar el presupuesto y su liquidación y, en definitiva, rendir cuentas a la sociedad que la financia.

Es notorio que no existe un único modelo de organización, sin embargo, si algún resultado se puede extraer de los diferentes procesos de reforma del sistema universitario llevados a cabo por una parte relevante de países europeos es que todos ellos tienden a constituir un órgano de gobierno superior, reducido en su tamaño, con una amplia representación de personas de relevancia social no directamente vinculadas a la universidad, que tiene la competencia de designar al rector, a la máxima autoridad responsable de la actividad académica y administrativa de la institución. Además, dicho órgano de gobierno, como se ha señalado, tiene la responsabilidad de aprobar los objetivos estratégicos y el presupuesto de la institución. Se observa, también, un reforzamiento de la capacidad ejecutiva del rector, en la medida que tiene la competencia de designar a su equipo de gobierno y, formando parte de él, a los decanos. Los académicos como tales están representados en un órgano, senado, claustro..., que tiene una función consultiva particularmente relevante en los temas académicos.

De esta manera –como ha señalado Aghion (2010), al analizar la gobernanza de las universidades de excelencia–, se trata de conseguir un equilibrio entre la legitimidad ejecutiva y administrativa, reflejada en el consejo de gobierno con personalidades externas a la propia universidad, y la legitimidad académica que se encarna en el órgano que representa el carácter colegiado de la universidad, senado, claustro... y en la organización ejecutiva de la universidad, rector, consejo de dirección.

El equilibrio entre la legitimidad ejecutiva y la académica se organiza de manera diversa en los diferentes países. Sin embargo, se pueden observar –siguiendo a Aghion (2010)– unas características comunes que serían las siguientes:

- Bajo diferentes formas, el consejo de administración es la instancia ejecutiva última con competencias tanto en el ámbito de gestión (estrategia, elección del rector, recursos humanos y finanzas) como en el ámbito académico, apoyándose, en este caso, en instancias académicas colegiales.
- Los consejos de administración son reducidos mientras que los órganos académicos, expresión de la comunidad docente, son de mayor tamaño.
- La composición de los consejos es variable. En EE.UU. se observa una presencia destacada de miembros externos a la institución (mecenas, antiguos alumnos, directivos de empresas) mientras que los docentes están poco representados, porque ya participan en el senado académico. En el Reino Unido la gobernanza da un mayor protagonismo a los docentes.
- La dirección es a menudo compartida entre un responsable ejecutivo y uno académico. El poder de la dirección es amplio en el marco de una delegación general del consejo; dicho poder está supervisado por un control colegial, administrativo o académico.
- El núcleo de las universidades de excelencia se organiza alrededor de departamentos científicos de alto nivel (*graduate schools*), dotados de una gobernanza propia.
- Las comisiones *ad hoc* constituyen una forma original e informal de asociación entre docentes y otro personal de la institución, para estudiar los diferentes temas de la universidad.

La universidad española ha sido ajena a dichos procesos de reforma. Como se ha señalado, después del impacto, muy relevante, que supuso la LRU en 1983, reflejo de la ruptura con el modelo de universidad que se había desarrollado bajo la dictadura, las modificaciones posteriores del marco legislativo, la LOU en 2001 y su modificación en 2007, no han supuesto cambios relevantes en la gobernanza de las universidades. Recientemente, sin embargo, la mayor presencia internacional de las universidades españolas, el relieve que están tomando determinados incentivos en la actividad regular de los académicos y la demanda creciente de un mayor protagonismo de la universidad en la reorientación del modelo de crecimiento de la economía española ha hecho aparecer opiniones cada vez más numerosas de los *stakeholders* del sistema universitario y, lógicamente, también de los propios universitarios en relación con la orientación que

debería adoptar el proceso de reforma de las universidades. La administración no ha sido ajena a este proceso y ha impulsado la creación de comisiones de expertos con la misión de proponer a la propia administración cuáles deberían ser las líneas de reforma del modelo universitario español. En los tres últimos años tres documentos han sido particularmente relevantes. Por orden cronológico, el primero, el elaborado por una comisión internacional en el marco de la Estrategia Universidad 2015 (VVAA, 2011), el segundo, el elaborado por una ponencia designada por el Parlamento catalán (VVAA, 2012) y, el tercero, y más reciente, el elaborado por una comisión de expertos designada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que ha presentado sus conclusiones el pasado mes de febrero (VVAA, 2013).

Los tres documentos presentan coincidencias significativas en lo que deberían ser aspectos relevantes de la reforma de la gobernanza de las universidades españolas y, a su vez, presentan valoraciones menos coincidentes en aspectos que definen el alcance de lo que debería significar la autonomía universitaria como, por ejemplo, la política de profesorado.

En lo que hace referencia a la definición de cómo ha de ser y qué competencias ha de tener el órgano máximo de gobierno de la universidad, los tres documentos coinciden en que ha de tener una composición reducida, en dicho órgano de gobierno han de estar representadas un número elevado de personas de relevancia social no directamente vinculadas con la universidad, y entre sus competencias han de estar las de designar al rector, que no tiene que ser necesariamente profesor de la universidad, así como aprobar las líneas estratégicas de la universidad y su presupuesto.

En otros aspectos, sin embargo, la coincidencia no es tan evidente. En este sentido, entre los más notables, destaca la política de profesorado. Mientras que los dos primeros documentos apuestan por desarrollar posiciones permanentes con contrato laboral, el último de ellos introduce de nuevo un sistema de habilitación previa similar al que existió en el período 2001-2007 para las posiciones funcionariales en el profesorado.

Más allá de las coincidencias y discrepancias que se puedan encontrar en dichos documentos, todos ellos coinciden en la necesidad de reformar el modelo universitario en línea con lo que se ha llevado y se está

llevando a cabo en los países europeos con sistemas universitarios de referencia. Con el objetivo, compartido en todos los países, de que la universidad contribuya a la mejora de la competitividad de sus economías respectivas.

Mejorar el rendimiento de las universidades en general y desarrollar la excelencia en aquellas que estén en condiciones de alcanzarla significa actuar de manera sincrónica en tres direcciones: desarrollar la autonomía universitaria, aumentar los recursos puestos a disposición de las universidades e instrumentar un sistema de incentivos estrechamente relacionado con las condiciones mediante las cuales se distribuyen los recursos públicos entre las universidades.

La universidad española ha visto aumentar los recursos puestos a su disposición hasta que el impacto de la crisis se ha manifestado con toda su intensidad. Ha visto también como las administraciones han recurrido a desarrollar un sistema de incentivos, a través de los contratos-programa desarrollados con las universidades o a través del desarrollo de nuevos proyectos como, por ejemplo, los parques científicos o los campus de excelencia internacional. Sin embargo, la disponibilidad de estos medios y la respuesta a los incentivos sin un desarrollo de la autonomía universitaria en los términos mencionados puede traer como consecuencia que los efectos de estos medios e incentivos no tenga efectos duraderos porque las universidades no han incorporado dichas posibilidades a sus opciones estratégicas y, en definitiva, no han sido responsables de su elección.

De la misma manera, desarrollar la autonomía y los incentivos sin aumentar los medios impide que las universidades estén en condiciones de competir internacionalmente; y desarrollar la autonomía y aumentar los medios sin definir los incentivos y las prioridades estratégicas que define la sociedad puede acarrear como consecuencia una deficiente asignación de recursos y un limitado impacto económico.

El reto entonces consiste en:

- a) Aumentar los medios puestos a disposición de las universidades y revertir, tan pronto como sea posible, la reducción de los recursos públicos asignados a las universidades definiendo un marco financiero lo más estable posible.
- b) Construir un sistema de incentivos que oriente las universidades hacia aquellos desafíos que se

expresan como relevantes por parte de la sociedad y sus representantes.

c) Desarrollar la autonomía universitaria en los términos siguientes:

- Un consejo de gobierno reducido con representantes no directamente vinculados a la universidad y con competencias para designar al rector y aprobar las líneas estratégicas y el presupuesto.
- Un fortalecimiento de la autoridad ejecutiva del rector con capacidad para designar al equipo de dirección, a los decanos y a los responsables de las principales unidades, tanto administrativas como de docencia e investigación de la universidad. El rector deberá dar cuentas de su desempeño al consejo de gobierno.
- Garantizar la participación de los académicos a través de un senado o claustro de manera que se avance hacia un equilibrio entre las unidades ejecutivas y las académicas.
- Una mayor capacidad de la universidad para desarrollar su política de profesorado: contratación, establecimiento de sus condiciones laborales, con un adecuado equilibrio entre las posiciones permanentes y las temporales y priorizando la contratación laboral como forma de vinculación del profesorado con la universidad.
- Una mayor intervención de la universidad en la definición de su oferta académica de grado y posgrado y en la selección de los nuevos estudiantes.
- Un marco financiero más estable en el tiempo que defina las relaciones de la universidad con la administración pública competente en el cual se desarrollen los contratos-programa con las universidades, la parte de financiación por objetivos. De la misma manera, los recursos para la investigación deberían cumplir parámetros similares adaptándolos a las iniciativas que a este fin desarrollan las instituciones europeas. Las universidades deberían también poder intervenir en la fijación de los precios públicos.

Referencias

- AGHION, P.; DEWATRIPONT, M.; HOXBY, C.; MAS-COLELL, A.; SAPIR, A. (2007). "[Why reform european universities](#)". *Bruegel Policy Brief*.
- AGHION, P.; DEWATRIPONT, M.; HOXBY, C.; MAS-COLELL, A.; SAPIR, A. (2008). "[Higher aspiration: An agenda for reforming european universities](#)". *Bruegel Blueprint*, 5.
- AGHION, P.; DEWATRIPONT, M.; HOXBY, C.; MAS-COLELL, A.; SAPIR, A. (2009). "[The governance and performance of research universities: evidence from Europe and the U.S.](#)". *NBER working paper series*, 14851.
- AGHION, P.; CETTE, G.; COHEN, É.; LEMOINE, M. (2011). "[Crise et croissance: une stratégie pour la France](#)". Conseil d'Analyse Economique, Direction de l'information légale et administrative.
- FUNDACIÓN BBVA e IVIE (2011). "[Fuentes del crecimiento y productividad en España](#)". *Cuadernos de capital y crecimiento*, núm. 7.
- FUNDACIÓN BBVA e IVIE (2012a). [Universidad, universitarios y productividad en España](#). Francisco Pérez García y Lorenzo Serrano Martínez (directores).
- FUNDACIÓN BBVA e IVIE (2012b). [Crecimiento y competitividad. Motores y frenos de la economía española](#). Informe Fundación BBVA-IVIE 2012. Francisco Pérez García (director).
- FUNDACIÓN CYD (2013). [Informe CYD 2012. La contribución de las universidades españolas al desarrollo](#).
- GARCÍA-SICILIA, F. (2009). "[Gobernanza en las instituciones de educación superior. Tendencias](#)". *Informe CYD 2008*.
- MISSION AGHION (2010). "[L'excellence universitaire: leçons des expériences internationales](#)". Rapport d'étape à Mme V. Péresse, Ministre de l'Enseignement Supérieur et de Recherche.
- MORA, J.G. (2011). "[Formando en competencias: ¿un nuevo paradigma?](#)", *Colección documentos CYD*, 15/2011, Fundación Conocimiento y Desarrollo.
- MORA-SANGUINETTI, J.S.; FUENTES, A. (2012). "[An analysis of productivity performance in Spain before and during the crisis: exploring the role of institutions](#)". *Economics Department Working Paper*, 973, OCDE.
- SAMOILOVICH, D. (2007). "[Escenarios de gobierno en las universidades europeas](#)". *Colección documentos CYD*, 8/2007, Fundación Conocimiento y Desarrollo.
- VANDEBUSSCHE, J.; AGHION, P.; MEGHIR, C. (2006). "[Growth, distance to frontier, and the composition of human capital](#)". *Journal of Economic Growth*, vol. 11.
- VV.AA (2011). "[Audacia para llegar lejos. Universidades fuertes para la España del mañana](#)". Comisión de expertos internacionales, Estrategia Universidad 2015.
- VV.AA (2012). "[La millora de la governança universitària a Catalunya. Reptes, propostes i estratègies](#)". Ponencia para el estudio de la gobernanza del sistema universitario en Cataluña.
- VV.AA (2013). "[Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español](#)". Comisión de expertos para la reforma del sistema universitario español.

EuropeG está integrado por Antoni Castells (director), Manuel Castells, Josep Oliver, Emilio Ontiveros, Martí Parellada y Gemma García (coordinadora).

El *Policy Brief* es el reflejo de la posición del grupo, y de las aportaciones de sus miembros, a partir, en este caso, de un primer borrador elaborado por Martí Parellada.

EuropeG

Parc Científic de Barcelona
Baldri i Reixac, 4
08028 Barcelona
Telf. 934 033 723
www.europeg.com



Con el apoyo de:

