

# **La universidad española: soltando amarras**

**Andreu Mas-Colell**

Documento de trabajo 61/2004



## Andreu Mas-Colell

Andreu Mas-Colell es profesor de Economía en la Universitat Pompeu Fabra y antes en la Universidad de Harvard y en la Universidad de California, Berkeley. Ha sido Sloan y Guggenheim Fellow. Ha servido como Editor del *Journal of Mathematical Economics* (1985-88), y de *Econometrica* (1988-92). Es Fellow de la Econometric Society y fue su presidente en 1993. Es también Fellow de la American Academy of Arts and Sciences, Foreign Associate de la National Academy of Sciences de EE UU y Foreign Honorary Member de la American Economic Association. Fue el primer presidente de la Asociación Española de Economía y es President-elect de la European Economic Association. Ha escrito varios libros y más de 100 trabajos de investigación en el ámbito de la teoría microeconómica. En 1988 recibió el premio Rey Don Juan Carlos de Economía. Del año 2000 a finales del 2003 ha sido Conseller d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació de la Generalitat de Catalunya.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Andreu Mas-Colell

ISBN: 84-96204-61-8

Depósito Legal: M-14153-2005

## Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>1. El marco europeo y mundial</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Las responsabilidades de las universidades y el esquema competencial español</b> .....	<b>11</b>
<b>3. El Gobierno y la gestión de la universidad</b> .....	<b>14</b>
<b>4. Los estudiantes: política de ayuda a los estudios</b> .....	<b>17</b>
<b>5. El acceso a la universidad</b> .....	<b>19</b>
<b>6. El profesorado</b> .....	<b>21</b>
<b>7. La enseñanza pregraduada</b> .....	<b>27</b>
<b>8. La enseñanza postgraduada</b> .....	<b>31</b>
<b>9. El doctorado. Los becarios</b> .....	<b>34</b>
<b>10. La organización de la investigación</b> .....	<b>37</b>
<b>11. La universidad emprendedora</b> .....	<b>41</b>
<b>12. La financiación de la universidad</b> .....	<b>43</b>
<b>13. A modo de conclusión: ¿uniformidad o diferenciación?</b> .....	<b>46</b>
<b>14. A modo de resumen: 25 propuestas</b> .....	<b>48</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>51</b>

**Siglas y abreviaturas**

ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
ANEP	Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva
CC AA	Comunidades Autónomas
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México)
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique (Francia)
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
LOU	Ley Orgánica de Universidades (2001)
LRU	Ley Orgánica de Reforma Universitaria (1983)
MBA	<i>Master in Business Administration</i> (Curso máster en administración y dirección de empresas)

## La universidad española: soltando amarras

**Andreu Mas-Colell**

Catedrático de la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

En este trabajo se propone un horizonte de reformas para las universidades públicas españolas con el objetivo de mejorarlas substancialmente y de darles una oportunidad de jugar un papel significativo en su marco natural: el europeo. Las ideas que se presentan no son tímidas, pero parten de una visión optimista de la situación presente y pretenden ser realistas y constructivas.

El trabajo empieza por considerar el contexto internacional, europeo y competencial español. Se sugiere, en particular, que en este contexto la responsabilidad primera del Estado es garantizar que la universidad española, en su conjunto, despliegue una actividad investigadora intensa y de calidad. La responsabilidad por la calidad docente descansa primariamente en las propias universidades y en sus entidades financiadoras, las CC AA. No hay razón alguna para pensar que estas no ejercerán sus funciones con interés y competencia.

Después de unas breves consideraciones sobre organización y gobierno se analizan extensamente los temas relacionados con los estudiantes y los profesores. Por lo que hace a los primeros se destaca la necesidad de fortalecer y desarrollar las políticas de ayuda en sus tres dimensiones: becas por razón de necesidad, becas por razón de méritos y políticas de créditos (avanzando hacia esquemas de contribuciones graduadas). Por lo que se refiere al acceso se sugiere mantener una forma modificada de pruebas de aptitud académica (“selectividad”) en que se permitieran las ponderaciones de pruebas por centros (y no solo por disciplinas).

Por lo que hace al profesorado, entre otras medidas se propone intensificar la contratación laboral (estable), sustituir la habilitación por una forma de acreditación que sea rigurosa y exigente, suprimir las áreas de conocimiento (inexistentes en otros países europeos), introducir un sistema de contratación inicial en vía de permanencia, instaurar por parte del Estado un mecanismo fuerte de incentivos a la contratación inicial de profesores que dispongan de una certificación de investigación (de alta exigencia), y también la progresiva asunción, por parte del Estado, de la financiación de unos tramos de investigación renovados.

A continuación se consideran los estudios: el grado, el postgrado y el doctorado. Se sugiere un tratamiento pragmático del proceso de Bolonia, con grados de 180 créditos y mucha tolerancia hacia la experimentación.

Finalmente se incluyen algunas observaciones sobre la organización de la investigación y sobre la universidad emprendedora. También se dedica una sección al análisis de los temas de la financiación universitaria.

El trabajo concluye con un llamamiento a no temer la diferenciación (que no será simplemente a lo largo de un eje abstracto de calidad) que toda esta política de “soltar amarras” pueda generar. Una política obsesionada por la uniformidad no conseguirá situar a la universidad española a la vanguardia de nada.

Una última sección-resumen presenta de forma esquemática, **25 propuestas de reforma.**

En relación con cada una de ellas se indica:

- El capítulo de este trabajo donde se justifica y argumenta cada medida que se recomienda;
- Cuáles son las instancias institucionales que serían responsables de su aplicación (Estado, CC AA, Universidades...).

## Introducción<sup>1</sup>

No es la intención de este texto presentar un estudio en profundidad de la universidad española<sup>2</sup>. El propósito de las páginas que siguen es proponer un horizonte de reformas para nuestras universidades (públicas<sup>3</sup>) que, se sugerirá, las mejorarían substancialmente en su conjunto, y les darían la oportunidad de jugar un papel significativo, e incluso de vanguardia, en su marco natural: el europeo<sup>4</sup>.

Las ideas que se presentan no son tímidas, o menores, pero pretenden ser realistas y constructivas. Añadiremos que no parten, ni por asomo, de una visión catastrofista de nuestras universidades. Bien al contrario, nacen de la convicción de que las reformas son posibles porque las universidades gozan, de momento, de buena salud.

En efecto, en las últimas dos décadas, en coincidencia aproximada con el periodo de vigencia de la LRU<sup>5</sup>, la universidad española ha mejorado mucho y ha cumplido bien las misiones que ha tenido encomendadas. En primer lugar la de absorber con eficacia una demanda expansiva de estudios superiores por parte de una población que se beneficiaba de una prosperidad económica creciente. En segundo lugar la de aumentar notablemente la actividad investigadora. Aunque, en parte, ello pueda deberse a una situación deficiente de la universidad europea, lo cierto es que la universidad española resiste bien una comparación con esta última.

Ahora bien, la universidad española podría ser mucho mejor, mucho más innovadora y mucho más dinámica. Tiene dentro de ella el capital humano que lo haría posible. La

---

<sup>1</sup> El autor desea expresar su agradecimiento a Gøsta Esping-Andersen por sus detallados y útiles comentarios a un primer borrador de este trabajo.

<sup>2</sup> Para tratamientos recientes, muy distintos entre ellos, y con ánimo comprensivo, véanse Armenteros (2004), Bricall *et al.* (2000), De Miguel *et al.* (2001), y Pérez-Díaz y Rodríguez (2001).

<sup>3</sup> Aunque no lo repetiremos constantemente, todo este trabajo (excepto una observación final) está dedicado a las universidades públicas. Estrictamente hablando, por lo tanto, cuando nos referimos a la “universidad española” deberíamos decir “la universidad pública española”.

<sup>4</sup> El último gran cambio legislativo, la LOU, generó un buen número de contribuciones y propuestas de debate. Sin pretensión de exhaustividad pueden mencionarse, por ejemplo y en adición a las referencias de la nota a pie de página anterior, Embid y Michavila (2001), Esping-Andersen (2000), Gallifa y Pedró (2001), Jordana y Ramió (2000), Michavila (2001), Pascual (2000), Porta (2001), Torrents (2002).

<sup>5</sup> Sobre este punto puede consultarse Mora (1999).

disyuntiva actual es razonablemente clara: o continuamos como estamos y nos vamos instalando, inmersos en una cierta autosatisfacción, en una dulce mediocridad europea, ejerciendo con dignidad, pero sin brillantez, las tareas que son propias de la universidad, o soltamos amarras y convertimos el sistema universitario español en un sistema universitario que vibre, que ofrezca contribuciones al mundo, y que esté permanentemente insatisfecho no porque tenga los ojos puestos en las pequeñas miserias de cada día, sino porque los tenga puestos en un futuro cada vez más ambicioso y cada vez más alcanzable.

Lo realmente notable de nuestro presente es que la segunda opción es posible. Para perseguirla la universidad podría, sin duda, poner a buen uso la disposición de más dinero público. Pero este no es el problema principal. Se necesitan también reformas importantes. Es propósito de este trabajo sugerir algunas<sup>6</sup>. No se trata solo de modificar las leyes. Algunos ajustes normativos serán necesarios, pero no vendrán de ahí los grandes avances sino del despliegue de iniciativas específicas y de los efectos acumulativos que estas generen. A este respecto podríamos argüir que estamos mejor que algunos de nuestros paralelos europeos: nuestras instituciones, y esperemos que nuestros vicios, están, quizás, menos consolidados que en Europa.

Tampoco constituirá este texto una nueva contribución a la descripción de la universidad ideal. En buena parte porque la doctrina ya es bien conocida<sup>7</sup>. En rigor, no podemos afirmar que haya unanimidad de modelos pero desde un enfoque pragmático el terreno de coincidencia en los juicios es muy grande. Aun así, prevalece la sensación de que no nos movemos con el ritmo que los tiempos demandan. Esto ha de ser señal de que el problema no está tanto en el modelo sino en el camino hacia él, y, en particular, en los múltiples cuellos de botella inducidos por factores y rigideces varias (errores normativos, intereses especiales, etc.). En este trabajo, pues, nos concentraremos en cómo ensanchar, u, ocasionalmente, romper estos cuellos de botella.

---

<sup>6</sup> La propuesta se hace desde el horizonte que se contempla en enero de 2005. Sin duda, las propuestas también deberán evolucionar con el tiempo. La contribución de estas páginas es eminentemente, e intencionalmente, práctica. Tanto que un título alternativo para la misma podría inspirarse en el título de Rosovsky (1990).

<sup>7</sup> Confieso una debilidad especial por Latorre (1964).

## 1. El marco europeo y mundial

El marco natural e imprescindible de la universidad española es Europa<sup>8</sup>. Sería absurdo, pero no una experiencia desconocida entre nosotros, pretender construir un espacio español de educación superior sin hacer referencia y sin estudiar lo que está pasando a nuestro alrededor, y que, necesariamente, va a influir decisivamente en nuestro devenir universitario<sup>9</sup>. En este texto estas referencias serán abundantes.

Aunque nos concentraremos en Europa conviene advertir que nuestro marco de referencia debe ir más allá. Por al menos dos razones:

- Como sujeto con capacidad de irradiación e influencia la universidad española tiene un papel, no suficientemente desarrollado, en Latinoamérica y en África.
- Como receptora de influencias conviene resaltar que la observación anterior sobre la inviabilidad de un espacio español aislado del europeo también se plantea, a otra escala, para Europa misma. Es evidente que la universidad de EE UU<sup>10</sup> representa un estímulo y un reto. Pero no debemos olvidar a los nuevos actores. Así, por ejemplo, un reciente ranking mundial de universidades proviene de Shanghai<sup>11</sup> y, sin embargo, ha inquietado la conciencia universitaria europea<sup>12</sup>. En el debate en que la universidad europea está inmersa la española no debería ser tímida: debemos tener una visión propia de la andadura que conviene a Europa.

---

<sup>8</sup> La referencia estadística básica para las comparaciones internacionales sobre educación es OECD (2003). Los puntos de vista que se presentarán aquí, por lo que hace a Europa, se elaboran más extensamente en Mas-Colell (2003).

<sup>9</sup> Así, una primera mirada a Europa nos indica que la persistente preocupación española por la multiplicación de universidades no está justificada. Si algún problema hay es el inverso: un tamaño medio excesivo. Entre las 20 universidades europeas con mayor número de estudiantes el predominio de las italianas y españolas es absoluto. Las universidades que aparecen en el *Top Fifty* europeo en los rankings de Shanghai y del Times, a los que nos referiremos en un momento, tienden a tener menos de treinta mil estudiantes, algunas muchos menos.

<sup>10</sup> Véase Salaburu (2003).

<sup>11</sup> Jiao Tong University (2004). Véase también The Times Higher Education (2004).

<sup>12</sup> Debiera también inquietarnos a nosotros. Una universidad española –la Universidad Autónoma de Madrid– aparece en el rango 150-200, y otra –la Universitat de Barcelona– en el rango 200-300.

La universidad europea está en plena transición, sujeta a un debate interno muy intenso sobre su naturaleza, sus funciones y su futuro. Es un debate con un triple origen. En primer lugar, es producto de las crisis generadas por la asimilación lenta y aún inconclusa de lo que la generalización de la educación superior ha de representar para nuestro mundo universitario. En segundo lugar, surge del temor a que nuestra universidad no esté respondiendo como otras universidades –las norteamericanas– al reto de la sociedad del conocimiento y que no sea el motor de desarrollo económico y social que debería ser. Y en tercer lugar, el debate también se debe a la necesidad de insertarse de una manera efectiva y creativa en el proceso de construcción europea.

La segunda inquietud mencionada ha dado origen, en el año 2000, a la Declaración de Lisboa del Consejo de la Unión Europea que señala la voluntad de devenir –en el año 2010– la economía más dinámica, basada en el conocimiento, del mundo (lo cual hay que leer: no peor que los EE UU). La consecuencia de esta declaración para la universidad europea es evidente: la investigación, y la innovación, en cooperación con las empresas, son campos de actuación vitales para las mismas. Europa no puede permitirse que su universidad no participe del objetivo de Lisboa. Sin ellas el objetivo es inalcanzable. Con ellas el objetivo es difícil (para 2010 imposible), pero vale la pena intentarlo.

La tercera inquietud, y, en parte, la primera, ha dado origen al proceso de Bolonia. Este proceso es necesario y valioso y todo lo que pretende conseguir –una mayor claridad en la estructura del espacio europeo de educación superior que facilite e impulse la movilidad– es válido. Pero el programa de reformas no debe limitarse a la agenda de Bolonia. Esta es sumamente incompleta. En esencia el proceso de Bolonia se ha limitado a la reforma curricular del segmento inicial de la enseñanza universitaria, que ahora llamaremos de grado. No entra en aspectos capitales como la política de ayuda al estudiante, la política de profesorado o el gobierno y la gestión universitaria, y aun en el aspecto docente-curricular no ha abordado de una forma decidida el ámbito doctoral. Todo ello significa que el proceso de Bolonia no ha recogido el concepto de la universidad investigadora, ni ha elaborado política sobre la misma, ni tampoco sobre la universidad emprendedora. Entre Bolonia, impulsando la reforma del grado, y Lisboa, impulsando la reforma de la investigación, ha quedado un amplio espacio de articulación, que incluye la formación doctoral y que ha sido prácticamente abandonado, convertido así en una especie de tierra de nadie. La razón, suponemos, es que el impulso de Lisboa proviene directamente de las instituciones oficiales de la UE (en particular de la Comisión) mientras que Bolonia, cuya cobertura geográfica desborda a los 25 países de la Unión, ha sido impulsada por instituciones ad hoc y por los responsables políticos de educación de los diferentes países (aunque hay que reconocer que Bolonia nace del éxito del programa Erasmus, impulsado, éste sí, por la Comisión Europea).

## 2. Las responsabilidades de la universidad y el esquema competencial español

Al iniciar una consideración de la política universitaria española es esencial disponer de una idea clara sobre quién es responsable de cada aspecto de la misma. La confusión en este terreno ha sido excesiva en el pasado.

En esta sección se van a defender tres ideas, muy simples, pero ricas en consecuencias:

- Las universidades fueron transferidas en su momento a las CC AA, que son ahora las responsables de la educación superior en sus territorios. Este hecho hay que aceptarlo sin reticencias. El Estado debe confiar en las CC AA. La idea de que estas puedan ser irresponsables, negligentes, o incluso incompetentes, es tan peregrina como lo sería una intención de la Unión Europea de diseñar elaborados sistemas de control por detrás de los cuales latiera la sospecha de que no se puede confiar en los procesos políticos españoles para el desarrollo de su Universidad. Una actitud recelosa y dirigista por parte del Estado no es, dada nuestra distribución competencial, particularmente útil. El control último lo provee el sistema democrático: si una CA (Comunidad Autónoma) no ejerce sus funciones con competencia ya se encargarán sus ciudadanos de no renovar la confianza en su gobierno.
- La relación entre una CA y las universidades –o universidad– bajo su jurisdicción es necesariamente compleja. La dialéctica es la del autogobierno frente al rendimiento de cuentas (la *accountability* anglosajona). La CA debe respetar lo primero y la universidad lo segundo. Inevitablemente, la CA acentúa su exigencia sobre lo segundo y la universidad sobre lo primero. Pero los dos aspectos son importantes y complementarios. No será posible llegar muy lejos con solo uno de ellos. O los dos avanzan juntos y promovidos ambos tanto por la CA como por la universidad o tendremos conflictos permanentes y paralizantes. Las CC AA deben tratar de ejercer sus responsabilidades con eficiencia. Esto requiere objetivos claros para su política universitaria y una interacción con sus universidades bajo el signo de la confianza, aunque ejercida ésta a cierta distancia ya que la mejor política universitaria no es necesariamente la más aplaudida desde la comunidad universitaria (es, con suerte, la más aplaudida por el país). Las CC AA deben ser conscientes de que su control de los instrumentos de financiación les otorga una enorme responsabilidad ante su ciudadanía y que su buen uso incluye la determinación de reglas para una financiación suficiente, estable y transparente de las universidades, así como para

dotarse de estrategias basadas en objetivos y en el diseño de incentivos (más que de regulación) para alcanzarlos. Todo ello puede, y debe, hacerse desde un respeto exquisito a la autonomía universitaria, y todo ello puede, y debe, ser aceptado por las universidades como un ejercicio legítimo de la responsabilidad de la CA.

- La universidad, globalmente considerada, tiene dos funciones principales: la formación y la investigación (nos referiremos más adelante a la transferencia de tecnología). En el esquema competencial español la enseñanza universitaria es responsabilidad de las CC AA. Puesto que así es, apliquemos el principio de confianza que hemos descrito en el apartado primero: la intervención de la Administración Central en este ámbito debe ser mínima. Por el contrario la investigación es responsabilidad compartida de las CC AA y del Estado. Ambas instituciones deben ocuparse de la misma. No es función de este texto sugerir los detalles de cómo deben coordinarse las distintas instancias públicas, pero sí vale la pena extraer una consecuencia fundamental de la constatación competencial que se acaba de registrar: la responsabilidad primera del Estado por lo que hace a la universidad es asegurar que la investigación, de buen nivel, esté firmemente anclada en su corazón. Por supuesto que sería posible un modelo donde la investigación se desarrollase al margen de la universidad, pero sería un mal modelo: la universidad no es, ni acabará siendo, el único agente de la investigación, pero constituiría una enorme pérdida de recursos no aprovechar la complementariedad entre formación e investigación para exigir de la universidad el ejercicio de esta doble función. En conclusión, las CC AA deberán tomar responsabilidad principal por la formación, y, compartida, por la investigación, pero la responsabilidad principal del Estado en el ámbito universitario debería ser la promoción de la investigación a través del desarrollo de políticas adecuadas para garantizar su buen nivel cuantitativo y cualitativo<sup>13</sup>. Considérese el siguiente “experimento mental”. Supongamos primero que el Estado renunciara al ejercicio de sus facultades de regulación sobre la enseñanza universitaria (pero mantuviera una política activa respecto a la investigación universitaria), ¿qué ocurriría? Probablemente evolucionaríamos hacia un sistema universitario más diversificado horizontalmente (sin, por ejemplo, tanta troncalidad común para la enseñanza de una disciplina en distintas universidades), pero no de inferior calidad; quién sabe, incluso, si mejor. Supongamos ahora, en un segundo escenario, que el Estado mantuviera y ejerciera con entusiasmo su capacidad reguladora, pero abdicara, en cambio, de sus responsabilidades en investigación. ¿Qué sucedería en este caso? No caben muchas dudas: el sistema universitario que surgiría estaría falto de distinción y no sería un factor significativo de competitividad en Europa.

Siendo más explícitos, ha de ser evidente desde las observaciones anteriores que se puede ser muy escéptico sobre la utilidad de una política de regulación del Estado de corte de-

---

<sup>13</sup> Para la compleja historia de la relación entre la universidad española y la ciencia puede consultarse J.Vernet (1976).

tallista, como la hoy incorporada en gran medida en la ANECA. No se sugerirá, sin embargo, (este no es un texto revolucionario sino reformista) la supresión de la ANECA. Esta agencia podría ejercer dos funciones, la primera muy necesaria, la segunda conveniente.

El cuadro informativo en base al cual los agentes del sistema educativo, y muy particularmente los estudiantes, toman sus decisiones es muy pobre en España. Esto es así, en parte por carencias en la recogida de datos y la elaboración de estadísticas, pero en parte también (y posiblemente de manera principal) por un sentimiento de pudor, muy nocivo, que inhibe la publicación de estadísticas y de información que pudieran ser causa de un ligero sonrojo para algún agente. ¿Qué centros escogen los estudiantes con notas de aptitud académica altas? ¿Dónde trabajan y qué salarios reciben los titulados de diferentes centros?, ¿dónde están los profesores con más tramos de investigación? etc. Esta situación de penuria informativa debería mejorarse radicalmente y en breve<sup>14</sup>.

La segunda función de la ANECA consistiría en continuar realizando muchas de las tareas que ahora lleva a cabo, sola o en colaboración con las agencias autonómicas, en el ámbito del aseguramiento de la calidad, pero con una base de participación voluntaria. El poder derivado de disponer de una aduana acreditativa acabará siendo contraproducente. El proceso se politizará y el rigor se resentirá.

---

<sup>14</sup> Véase Dolado *et al*, (2000), García-Montalvo y Mora (2000). Para una interesante perspectiva desde otro país véase Brunner y Meller (2003).

### 3. El gobierno y la gestión de la universidad

Típicamente, en el contexto europeo el gobierno de las universidades se caracteriza por una dualidad de órganos directivos que refleja el contraste entre dos polos interpretativos de la idea de autonomía universitaria: el primero pone el énfasis en el principio de rendimiento de cuentas (*accountability*) y el segundo en el de la autonomía entendida como autogestión. En efecto, tenemos un Patronato (o *Board*, en nuestro caso, el Consejo Social), que emerge, incluida la designación de su Presidente, del proceso político propio de las instituciones financiadoras de la universidad, pero que puede tener alguna representación interna de esta última, y el Consejo de Gobierno de la Universidad, presidido por el Rector y formado, fundamentalmente, a partir de sus estamentos internos, en particular del profesorado. La división de funciones no es la misma en todos los países, pero es una característica común que los aspectos más académicos sean responsabilidad exclusiva del Consejo de Gobierno. En distintos países los Patronatos pueden ser más o menos fuertes con relación a los Consejos de Gobiernos: los más fuertes serían aquellos que tienen un papel en el proceso de designación del rector. La situación europea está actualmente sujeta a cambios rápidos. Dinamarca, Holanda, Austria y algunos *Länder* alemanes se han desplazado recientemente hacia modelos con Patronatos fuertes. Habrá que seguir con mucha atención y con mentalidad abierta la evolución de estas experiencias, así como de la británica, más antigua, pero del mismo tipo.

En nuestro caso, la ley consagra la preeminencia del Consejo de Gobierno y, en consecuencia, impulsa una realidad caracterizada por un grado alto de autogestión estamental. De todas formas la ley no lleva a una determinación unívoca de las realidades posibles. De hecho, podríamos afirmar que en estos momentos el futuro de los Consejos Sociales, y su fuerza relativa, no depende tanto de cambios u orientaciones normativas como de que las instituciones que nombran a sus componentes (incluidos Parlamentos y Gobiernos autónomos) traten estos órganos con la seriedad y consideración que merecen, que comprendan bien sus responsabilidades y que nombren, en consecuencia, a personas de calibre alto y con capacidad de dedicación (y dotadas, también, de habilidades políticas). Si es así los Consejos Sociales ganarán en reputación e influencia. De lo contrario, mejor será que no la ganen. Dicho sea de paso, la ley vigente deja la designación del Presidente del Consejo Social en manos de la normativa autonómica, lo cual está bien. A su vez la normativa autonómica ha conducido en la mayoría de los casos (si no en todos) a atribuir al Gobierno autonómico esta designación, un resultado normativo que debería respetarse y que es, en cualquier caso, razonable (aunque una diversidad de soluciones hubiese sido también interesante).

Está claro también que el método actual para la elección del rector no va a ser el definitivo. La idea, puesta en circulación recientemente, de abrir el abanico de posibilidades y dejar este tema dentro de la normativa interna de las universidades es excelente. Si se lleva a cabo —sería altamente deseable que así fuese—, debe realizarse de tal manera que no se predetermine la uniformidad del nuevo sistema y que se favorezca, en las diferentes universidades, un proceso de reflexión riguroso, sin prisas, que sobrepase los intereses estamentales y que esté orientado al largo plazo.

Como ya hemos indicado, parece apropiado afirmar que la universidad (pública) española se autogestiona. Es esta una característica profundamente enraizada. La identificación del principio de la autonomía universitaria (constitucionalmente reconocido) con la autogestión estamental no es necesaria, pero, a estas alturas, está hecha y debe ser tomada como punto de partida para cualquier sugerencia de mejora. La autogestión tiene virtudes (fuerza a un diálogo permanente y a una discusión y confrontación constante de posiciones) pero también algunos defectos. O quizás mejor podríamos decir que sus características tienen rasgos de virtud y rasgos de defectos. Así, la autogestión incita al consenso, lo que es bueno, pero a veces constituye también una invitación al no-hacer, o al no-innovar. También lleva, por ejemplo, a una sobre-utilización de comisiones en detrimento de órganos unipersonales de dirección. Tantas comisiones de coordinación y tan pocas decisiones individuales conducen a la irresponsabilidad: la ineficiencia o el funcionamiento defectuoso no tiene padres. Todos estos son aspectos que será imposible eliminar completamente, pero que deberíamos procurar mitigar.

Sería, por ejemplo, útil la aceptación generosa por parte de las universidades de las políticas de incentivos practicadas por las CC AA y por el Estado. Es cierto (¿para que engañarse?) que estas políticas típicamente pretenden canalizar fondos a cambio de resultados, mientras que la universidad puede preferir recibir los recursos y utilizar los mismos de la forma que le parezca más conveniente. Pero la autogestión implica que la asignación interna selectiva de recursos adicionales es difícil y, por lo tanto, la política de incentivos por parte de la CA y del Estado, aceptada por la Universidad, puede ser el método apropiado para garantizar los objetivos finales compartidos por todas las instituciones.

Por lo que respecta a la gestión universitaria (incluidas la gestión de la enseñanza y de la investigación) debemos subrayar que no es enteramente satisfactoria. Falta personal técnico y de gestión. Ello se debe en parte a una política de personal en las universidades que sistemáticamente ha privilegiado la contratación de profesores por encima de todo otro tipo de personal. También es fruto de una presencia excesiva del personal académico en tareas de gestión. Mal el profesor que no se implica en responsabilidades de gestión, pero a veces también mal el que se implica demasiado. En las universidades debería haber más profesionales de la gestión<sup>15</sup>. La prevalencia de los académicos queda suficientemente garantizada

---

<sup>15</sup> Sobre el tema de la gestión podríamos referirnos a Cátedra UNESCO-UPC (1998).

en leyes y estatutos. No es necesario que se garantice con el ejercicio diario de funciones que no les son propias.

Deberíamos añadir que la identificación entre profesionales de la gestión (incluyendo, en sentido amplio a los de administración) y funcionarios públicos es un residuo histórico que no hay razón, más allá evidentemente del respeto a los derechos adquiridos, para mantener o fomentar. Los mecanismos de la contratación y la legislación laboral son perfectamente adecuados para garantizar derechos y para cubrir las necesidades de las universidades.

## 4. Los estudiantes: política de ayuda a los estudios

Cuando se comparan los indicadores españoles de financiación con los europeos, es en el ámbito de la ayuda al estudiante donde se detectan las discrepancias más notables. Parece pues evidente que la política española de ayuda al estudiante debe mejorar y que esto tiene implicaciones económicas importantes.

Es útil distinguir entre tres tipos de instrumentos de ayuda: las becas por razón de necesidad, las becas por razón de mérito, y las políticas de créditos.

- **Becas por razón de necesidad.** En la actualidad la política de becas universitarias (para la enseñanza de pre-grado) del Gobierno central es de este tipo. En efecto, las becas están condicionadas a la declaración de renta de los padres. Estas becas tratan de facilitar el acceso a la educación superior con independencia del origen socio-económico. Las razones de justicia social que las justifican son evidentes y su futuro no puede ser otro que el de seguir creciendo. Una cuestión en sí misma secundaria es si la política de becas de necesidad debe estar a cargo del Estado o de las CC AA. La situación actual es de transición en la asunción de esta responsabilidad desde el primero a las segundas. Pero es un proceso lento y plagado de disputas que está perjudicando a la efectividad misma de la política de becas. Convendría clarificarlo, acelerarlo y concluirlo. Por supuesto que constituiría también un gran progreso que el sector del mecenazgo entrara con fuerza en este tipo de becas.
- **Becas por razón de mérito (o de excelencia).** El papel de las becas por razón de mérito es muy distinto al de las becas de necesidad. Su fundamento es el objetivo de eficiencia aplicado a la utilización de los recursos humanos de la sociedad. Su existencia puede constituir también un factor muy importante de dinamización del sistema (al generar esfuerzos por parte de las universidades para acomodar con efectividad a los receptores de tales becas). Conviene señalar que la dedicación de recursos a los estudiantes con méritos sobresalientes es común en Europa, incluso en países con gran vocación igualitaria en lo que toca a la educación, como Francia (política de *Grandes Écoles*, etc)<sup>16</sup>.
- Es previsible que en un futuro próximo asistamos a un **crecimiento importante de las becas de mérito**, tanto a nivel de grado como de postgrado, promovidas por una gran va-

---

<sup>16</sup> Véase Aghion y Cohen (2004).

riedad de agentes: administración central, gobiernos autonómicos, administraciones locales, fundaciones privadas, etc. Dependiendo del agente promotor, de su filosofía y de su voluntad, las becas variarán en muchos aspectos. Unas serán para registrarse en una universidad particular, o en las universidades de una comunidad autónoma, o en todas las españolas, o en las europeas. Algunas estarán restringidas a ciudadanos españoles (o de una comunidad autónoma). Probablemente las de grado estarán más orientadas a los estudios en España, etc. En definitiva, lo relevante no es la existencia de normas generales que definan una tipología específica para estas becas. Lo realmente importante para la vitalidad del sistema es que no haya reticencias respecto a ellas y que florezcan multitud de iniciativas.

- **Un sistema de contribuciones graduadas.** La política de ayuda al estudiante no termina con la política de becas. También debe incluir un importante desarrollo de políticas de créditos. La política de créditos plantea, claro está, el tema de la morosidad y apunta a la necesidad de una seria implicación pública en la misma, posiblemente a través de la creación de agencias públicas gestoras y de financiación. Podríamos ir más allá y avanzar, como en Australia y, pronto, en Inglaterra (en ambos casos bajo administraciones socialistas). Bajo este esquema el estudiante recibe durante sus estudios toda la ayuda necesaria (para pagar manutención, tasas, etc.) en forma de crédito. La deuda acumulada será pagada después de la graduación como un recargo –moderado– al IRPF. La Agencia Tributaria queda así implicada en el sistema. El inicio de los pagos de retorno podría ser también condicional a que la renta individual hubiese alcanzado un mínimo convenido.

A veces, cuando se habla de créditos (quizás como alternativa a becas) se genera la sospecha de que se trata de iniciativas de corte conservador. Pero no es así. Un resultado muy similar al descrito se obtendría –sin mención alguna de la palabra “crédito”– si respondiésemos afirmativamente a las siguientes cuatro preguntas:

- ¿Sería conveniente desconectar la ayuda a un estudiante universitario –un adulto en principio independiente– de la situación económica de sus padres?
- ¿Congelamos el ritmo de crecimiento de las tasas universitarias?
- Para la financiación adicional de la universidad, ¿estaríamos dispuestos, como sociedad política, a incrementar ligeramente la presión fiscal y a hacerlo con un cierto aumento de la progresividad del sistema?
- ¿Sería razonable conceder una exención fiscal específica a un grupo como el de los no titulados universitarios, que, en la sociedad del conocimiento, debemos considerar en desventaja?

Responder afirmativamente a las cuatro preguntas no parece particularmente conservador. Pues bien, en esencia (hay alguna diferencia de detalle) esta iniciativa de orden fiscal coincidiría en sus resultados con el esquema de las contribuciones graduadas.

## 5. El acceso a la universidad

Con toda probabilidad la proporción de jóvenes de las diferentes cohortes de edad que accederán a la educación superior seguirá aumentando en el futuro. Sin embargo, en los próximos años la demografía correspondiente a estas mismas cohortes todavía estará en descenso, constituyendo esto, por tanto, un contrapeso que hace difícil estimar con precisión la población que accederá a la universidad cada año. Es improbable, sin embargo, que esta cifra globalmente decretezca.

Por lo que hace al acceso a la universidad pública tenemos en Europa dos modelos extremos: Uno (que quizás podríamos denominar el modelo liberal) dejaría en manos de cada centro u universidad la determinación de los criterios de admisión, y también la oferta de plazas; otro, el vigente en la Universidad francesa (no en las *Grandes Écoles*), sería un modelo enteramente dominado por la elección de los estudiantes: los centros deben admitir a tantos estudiantes como llamen a su puerta. El segundo sistema es poco recomendable. No proporciona incentivo alguno a aumentar la calidad. El primero sí los genera al fomentar que las universidades practiquen políticas que aumenten el número de estudiantes que deseen acceder a la misma (y seleccionar entre ellos), pero también los proporciona para otros fenómenos menos atractivos (amiguismo, influencias, etc.).

Quizás sin haberse diseñado para este fin el sistema español de acceso a la universidad (vulgo, selectividad) ha representado una vía intermedia bastante efectiva. Al ser un sistema totalmente objetivo es inmune a la corrupción y, a la vez, promueve la competencia entre los centros y universidades. El modelo es, sin embargo, perfectible. En aspectos técnicos (corrección más objetiva, por ejemplo), pero también en otros de gran importancia. Una nueva selectividad debería, cuando menos, atender a los dos siguientes aspectos:

- Las ponderaciones sobre la importancia de los distintos ejercicios debe ser decidida por los centros y no ser necesariamente uniforme dentro de una misma disciplina (así un centro de estudios de arquitectura puede dar más valor al examen de humanidades y otro al de matemáticas). La diferenciación que esta posibilidad impulsaría sería creativa y muy saludable para el sistema. Variar las ponderaciones solo en atención a las disciplinas sería un gran error, una pulsión uniformista muy poco moderna.
- El sistema debería ser permeable y facilitar el acceso a los estudiantes extranjeros. No es este un tema nada fácil porque se entremezclan en el mismo las consideraciones de financiación. Ahora bien, o progresamos en este frente o será muy difícil internacionalizar

nuestros estudios universitarios (al menos los de grado). Es posible que un camino de mejora consista en una utilización más decidida de las titulaciones propias.

En resumen: sería prudente no dismantelar el sistema actual sin más. Una selectividad modificada atendiendo a las consideraciones mencionadas sería altamente deseable.

## 6. El profesorado

El profesorado es el activo más importante de una universidad<sup>17</sup>. No es esta una afirmación retórica. También son importantes las otras categorías de personal, los edificios o las bibliotecas, pero en buena parte ello es así porque, en el mundo de hoy, la calidad de estos es condición previa para disponer de un buen profesorado.

En esta sección se presentarán una serie de propuestas, generales y específicas, que pudieran marcar tendencias para el futuro y que en su conjunto son razonablemente dinamizadoras.

- **Contrato funcional frente a contrato laboral indefinido.** La asimilación del ejercicio de la función docente e investigadora universitaria a la forma funcional carece de justificación en la Europa contemporánea. En un Estado de derecho la protección a la libertad de expresión (una de cuyas manifestaciones es la libertad de cátedra) está garantizada. Un profesor funcionario es más un empleado del Estado (o de la CC AA) que de su universidad, lo cual dificulta mucho que las universidades puedan tener una política propia e independiente para el personal docente e investigador. Además, la forma funcional, con su parafernalia de áreas de conocimiento, de programas oficiales de asignaturas etc., no casa muy bien con la necesidad de dinámicas innovadoras, sobre todo en los estudios de postgrado. Sería deseable que las universidades, y las CC AA como entidades financiadoras de las mismas, se propusieran privilegiar la contratación laboral indefinida por encima del contrato funcional, y también que el Estado promoviese la eliminación de las asimetrías legales (presentes en la LOU) y fiscales que han constituido, y constituyen, un incentivo a la utilización de la forma funcional.
- **Eliminación de habilitaciones: ¿un papel para las acreditaciones previas?** La contratación, temporal o permanente, de profesores (ya sea en forma funcional o laboral) debería ser, en principio, responsabilidad exclusiva de las universidades, dentro, claro está, de unos márgenes cuantitativos globales autorizados por sus entidades financiadoras, las CC AA. La necesidad de habilitaciones o acreditaciones previas debería eventualmente desaparecer. Es posible, sin embargo, que la eliminación de la obligatoriedad de las acre-

---

<sup>17</sup> Véase Mora (2000).

ditaciones previas no sea el paso más urgente. Una política de acreditaciones obligatorias no puede garantizar la excelencia del profesorado pero puede, si estas se conceden a través de un proceso exigente y dotado de un cierto rigor, garantizar un buen nivel mínimo, lo cual es valioso.

- **Eliminación de las áreas de conocimiento.** La contratación permanente (funcionarial o laboral) no debería ligarse a áreas de conocimiento sino a alineamientos disciplinares mucho más amplios (para la función docente) y con perfiles mucho más específicos, pero no cerrados o registrados en un catálogo universal del conocimiento, en el caso de la investigación<sup>18</sup>.
- **El profesorado en vía de permanencia.** Se ganará mucho en claridad conceptual si el profesorado (en un sentido amplio que incluiría a personal investigador) de una universidad quedase clasificado en tres grandes categorías: el profesorado permanente (los funcionarios y los contratados laborales indefinidos), el profesorado en vía de permanencia y el profesorado temporal (esta última categoría, además, claramente separada de la de estudiante de postgrado). La novedad de la propuesta consiste en la introducción de la categoría “en vía de permanencia”, que no sería otra cosa que una adaptación del *tenure track* anglosajón<sup>19</sup>. Una contratación en vía de permanencia es, por su naturaleza, temporal pero contiene, y esta es su esencia, la promesa de permanencia al fin de su término si una evaluación desarrollada bajo responsabilidad de la universidad es positiva. Esa evaluación puede ser rigurosa y exigente<sup>20</sup>, y puede ser negativa, pero no hay cabida para la indefinición sobre la disponibilidad de plaza o de contrato: la permanencia, una vez contratado en vía de permanencia ha de depender solamente de la evaluación. La universidad española ganaría mucho con la introducción de un sistema de *tenure track*, pero debe ser el auténtico, el que exige, sí, el periodo de prueba, pero con un término temporal fijo y predecible y con la recompensa de la permanencia si el esfuerzo y los resultados son los esperados. En cuanto a su implementación contractual la categoría de “profesor ayudante doctor” (un término no muy feliz y un poco confuso puesto que un profesor ayudante doctor no es lo mismo que un ayudante que es doctor) parece apropiada, aunque el contrato es un poco justo en su duración máxima de cuatro años, serían mejor los cinco de los contratos Ramón y Cajal. Debería añadirse flexibilidad a este término temporal por razones de maternidad/paternidad y también (sobre esto nos extenderemos un tanto en breve) no desvirtuar la potencialidad del contrato con regulaciones salariales a la baja.

---

<sup>18</sup> Si le es difícil concebir un sistema que funcione sin áreas de conocimiento pregúntese si tales entidades existen en otros países europeos.

<sup>19</sup> Véase Chait (2002).

<sup>20</sup> Aunque la responsabilidad de la evaluación sea de la universidad, la participación de evaluadores externos, con presencia física o escrita, es altamente recomendable. También lo es que los procedimientos sigan protocolos públicos y bien establecidos y que el necesario balance entre la transparencia y la confidencialidad yerre, si ha de errar, del lado de la transparencia.

- **Un programa de incentivos a la contratación inicial.** Es en la contratación inicial de doctores en vía de permanencia donde se manifiesta más dramáticamente el problema de la “endogamia”. En España la proporción de profesores de una Facultad o Departamento que son doctores de los mismos (aun reconociendo que en algunos casos ha habido periodos postdoctorales de larga duración en el exterior) es excesivo. La tentación de intentar resolver este problema con más regulación (ya tenemos unos requisitos de desvinculación que, puesto que ya están ahí, mejor sería no tocarlos) debería evitarse. La experiencia de la LRU a este respecto no es reconfortante. Ahora debería intentarse el camino de los incentivos, y puesto que la calidad investigadora del profesorado depende mucho de los nombramientos iniciales, tenemos ahí un campo de gran importancia para que el Estado ejerza sus responsabilidades. Lo que se necesita, en esencia, es la creación de un programa (una variante del programa Ramón y Cajal si se quiere, pero con diferencias cruciales<sup>21</sup>) para incentivar que las universidades busquen a los mejores para sus nombramientos iniciales en la vía de permanencia. Supongamos, por ejemplo, que, con un límite anual del orden de 300 contrataciones, el Estado se compromete a financiar el equivalente a diez años del salario (en todo caso una cantidad significativa de dinero) de todo profesor contratado en vía de permanencia que disponga de una certificación positiva de su investigación (para evitar confusiones no utilizo aquí el término “acreditación”) emitida por una Agencia Estatal de Evaluación de la Investigación (una ANEP renovada). Nótese que la certificación no sería un requisito obligatorio para una contratación en vía de permanencia. Sería de utilización voluntaria pero pocas dudas hay de que si el incentivo económico es importante las universidades lo utilizarán. La voluntariedad también ha de permitir que la certificación de investigación tenga, y mantenga, un nivel de exigencia alto. A un ritmo sostenido de 300 contrataciones anuales por esta vía se llegaría con los años a un *stock* de unos 12.000 profesores que han iniciado su carrera con una certificación de investigación y la ayuda correspondiente del Estado (hay en la actualidad unos 40.000 catedráticos y titulares en el sistema). Con el baremo de 10 años propuesto anteriormente el nivel final de gasto anual del Estado, al cabo del periodo, sería equivalente a la contratación de 3.000 investigadores. En suma, equivaldría a un segundo CSIC. Es un compromiso económico importante, pero, a 10 años vista, asumible, y sería enormemente productivo. De hecho, cambiaría la cultura de referencia en la universidad y abriría un proceso autoalimentado de promoción de la excelencia: perseguir las mejores contrataciones posibles, por ejemplo, pasaría a ser una exigencia del profesorado mismo. Llegados a este punto ya no habría vuelta atrás.
- **Un programa de incentivos a la investigación.** El papel del Estado en garantizar el nivel y la calidad investigadora del profesorado universitario a través de políticas de incentivos no se agota con el nombramiento inicial, por más que este aspecto sea decisivo. La política

---

<sup>21</sup> Por lo que respecta a las universidades el programa R y C quedaría subsumido en el que ahora se propone.

de incentivos también debe cubrir otras etapas de la carrera científica de un profesor universitario. Así, sería misión principal de la Agencia Estatal de Evaluación de la Investigación, cuya creación se ha propuesto en el apartado anterior, llevar a cabo convocatorias de evaluación de currículos (sin distinción entre profesorado laboral y funcionario e incluyendo al profesorado en vía de permanencia). Una evaluación positiva (evidentemente pueden definirse grados, niveles y modalidades) podría conllevar tres tipos de compromisos económicos por parte del Estado:

- a) Una compensación económica a la universidad del profesor evaluado positivamente. Este componente es esencial porque a partir de ahí (se trata de recursos adicionales y las universidades son conscientes de que es por el lado de la investigación como estos recursos pueden llegar) las universidades, aunque no estén obligadas a ello, pueden desarrollar un gran interés en que sus profesores sean capaces de obtener evaluaciones positivas de investigación.
- b) Una contribución temporal al salario del profesor. Por ejemplo, podría tratarse de alguna versión de los *summer salaries* norteamericanos o del “incentivo” del Conacyt mexicano.
- c) Una contribución económica a perpetuidad, y adicional, al salario del profesor. Es claro que este concepto está ligado a la política actual de sexenios, la cual merece sin duda que nos adentremos en un comentario un poco extenso. Los sexenios los concede el Estado y los paga la CA. Con este esquema todos los incentivos sobre el sistema van en la dirección equivocada. El Estado, sin la disciplina de una restricción presupuestaria, va a tender a la generosidad –cuando el rigor es el objetivo– y las universidades y CC AA (según en quien incida finalmente el pago) pudieran recibir la concesión de sexenios como una pesada carga económica (cuando alegría es lo que convendría). En estas condiciones es un tanto milagroso que el sistema se haya mantenido con tanta efectividad, pero es de temer que si no se toman medidas con urgencia el modelo pueda entrar en crisis. La reciente creación de los complementos autonómicos de investigación añade, en opinión de algunos, más problemas. Es cierto que existe la tentación de utilizar estos últimos como mecanismo de compensación para los que tengan dificultades en la obtención de los sexenios estatales, y la práctica reciente no ha sido (con algunas excepciones) alentadora a este respecto. Pero así se aprende. Al fin y al cabo, en un sistema en el que la financiación universitaria es autonómica no cabe duda que, en último extremo, la política salarial, por un camino u otro, será diseñada por el complejo formado por el gobierno de la CA y sus universidades. Y también, en línea con los principios generales que informan este texto, es apropiado manifestar que no hay razón para pensar que las CC AA sean peores que el Estado a la hora de diseñar estas políticas.

En definitiva, sería mucho mejor que los sexenios fueran financiados por el Estado. La evaluación y la disposición de fondos quedarían así alineados. Por supuesto, se debería

contar con un periodo largo de transición y adaptación –quizás inicialmente la propuesta solo debería aplicarse a los nuevos sexenios–. Pero el Estado cometería un error si quisiera continuar con el sistema actual. Este está condenado a la degeneración. Añadamos que la política de sexenios debería también flexibilizarse: no limitarse a funcionarios, contemplar compensaciones significativamente más elevadas, y, *last but not least*, evaluaciones aceleradas (a los tres años, por ejemplo) que permitan recompensar y estimular a los jóvenes particularmente brillantes, preparados y productivos. Una consideración adicional: un compromiso por parte del Estado para asumir económicamente los sexenios nuevos sería un magnífico instrumento de negociación con las CC AA para establecer, por mutuo acuerdo, algunas directrices para la concesión de los complementos autonómicos.

- **Promoción.** Nos referimos aquí a la promoción interna y las observaciones se dirigen no tanto al Estado como a las universidades mismas y a las CC AA (ya que estas pueden influir mucho sobre las universidades a través de sus propios mecanismos de incentivos). La recomendación central es la siguiente: húyase de la promoción condicionada a la disponibilidad de plazas, una lógica generadora de todo tipo de casticismos (inevitables cuando la posibilidad de promoción de uno descansa sobre la jubilación de otro), y planifíquese a largo plazo mediante una política exclusivamente de méritos. Es decir, lo único que debe ser determinante para la promoción de un profesor (de una situación no permanente a una permanente o a otras categorías dentro de la estructura permanente) es si reúne los méritos suficientes. Implementar este principio significa, evidentemente, ajustar los criterios de evaluación a un nivel que, en media, den como resultado una política de promociones económicamente factible (desde el punto de vista de la universidad o de la CA).
- **Incorporación Externa.** Aun cuando, lógicamente, la mayoría de nombramientos y contrataciones no iniciales (es decir, los no correspondientes al primer nivel de la contratación en vía de permanencia) van a estar asociados a la promoción interna, resultaría pernicioso para la vitalidad y para la necesidad de innovación y renovación intelectual de una institución universitaria que todos ellos (o incluso menos del 20%) sean de este tipo. Es decir, que no haya un número significativo de incorporaciones desde el exterior al profesorado permanente de la universidad (en sus diversas subcategorías, incluida la de catedrático). Una situación generalizada de este estilo también sería muy negativa para el sistema en su conjunto ya que haría muy difícil la movilidad interna (dentro del sistema universitario o del sistema universidades-centros de investigación), por una parte, y la recuperación de profesores y científicos con carreras consolidadas en el exterior del sistema español, por otra. Conviene enfatizar en relación con este último punto que la accesibilidad de nuestro sistema universitario a las incorporaciones externas es esencial si pretendemos llegar a una situación de relevancia europea. Por todo ello debemos concluir que garantizar esta accesibilidad es responsabilidad de las universidades, de las CC AA y del Estado. Estas últimas instancias deben diseñar, idealmente en mutua colaboración, un entorno de incentivos que estimule a las universidades a una práctica activa de contrataciones externas. Sin duda, cualquier política

general que recompense los resultados en investigación ayudará, pero políticas directamente orientadas a impulsar la contratación externa (por supuesto, con criterios de excelencia) también son necesarias.

- **Profesores asociados.** Un entorno académico con un alto valor formativo requiere la presencia en la universidad, a tiempo muy parcial, de profesionales del mundo económico y social. La categoría de profesor asociado, desnaturalizada en los últimos tiempos para la implementación masiva de contratación precaria, debe recuperarse para esta finalidad.
- **Salarios.** Es tentador recomendar que, en un horizonte final de reforma, la política de salarios, parte esencial de la política de profesorado, esté, por así decir, liberalizada y totalmente en manos de la universidad contratante. Pero se trataría de una recomendación imprudente puesto que, al fin y al cabo, al ser las universidades entidades públicas la responsable última del pago de los salarios (funcionariales o laborales) será la autoridad política responsable de la universidad, es decir, la CA correspondiente. De la misma forma que recomendamos anteriormente que la capacidad global de contratación (es decir, el número de contratos ofrecidos en un año) esté sujeta a la aprobación de la autoridad política, también pensamos que el establecimiento de un moderado cuadro regulatorio de los salarios por parte de ésta es razonable. Dicho esto, quisiéramos hacer tres observaciones. La primera es que la CA debería ser innovadora y muy consciente de que a través de la política salarial se hace política de personal. Para dar un ejemplo muy concreto y relevante en la coyuntura del momento: los salarios de los “profesores ayudantes doctores”, es decir del primer nivel en la contratación en vía de permanencia deben ser dignos y competitivos. Si no es así, se está enviando el mensaje que la universidad, en relación con el sector privado, no está particularmente interesada en los mejores. La segunda observación es que no todos los campos y ámbitos del conocimiento son iguales o están sometidos a las mismas presiones desde el sector privado o externo a la universidad. Por lo tanto, conviene que las regulaciones incluyan varios niveles dentro de las categorías y subcategorías que permitan los ajustes competitivos necesarios. La tercera observación es que los Consejos Sociales han sido demasiado tímidos (en verdad, lo han sido en extremo) en la utilización de sus facultades para complementar y modular salarios en forma singularizada. Deberían ser mucho más decididos. Afortunadamente, hoy en día el presupuesto de las universidades incluye ya ingresos importantes y muy estables que no tienen un origen directo en el mecanismo de financiación pública y que pueden perfectamente constituir la garantía, por así decir, de una política salarial más activa por parte de los Consejos Sociales.

## 7. La enseñanza pregraduada

La estructura curricular de los estudios universitarios de pregrado se encuentra en profunda transformación en toda Europa. El impulso viene del proceso de Bolonia. Este surge, de un lado, de la disparidad de estructuras de titulaciones entre los diferentes países europeos, y de las dificultades que ello origina para la circulación de titulados e incluso para la “legibilidad” de los distintos títulos universitarios, y, de otro lado, del reconocimiento de que Europa no será Europa sin identidad universitaria. Con el objetivo de construir un espacio europeo de educación superior, el proceso de Bolonia ha propiciado algunas reformas en principio poco controvertidas, aunque en la práctica puedan requerir, como toda innovación, un cierto esfuerzo: así, el desarrollo, a partir de la experiencia del programa Erasmus, de una noción de crédito europeo o el impulso a un documento de título armonizado. Más difícil está resultando la implementación de una nueva estructura de titulaciones en dos etapas (predoctorales): el grado y el postgrado (articulado en masters) que, de todas formas, se está abriendo camino por toda Europa.

El proceso de Bolonia es importante, pero resulta también muy incompleto: toca solo algunos aspectos de la organización curricular. Si se tiene gran fe en que reformando un ámbito limitado del sistema se generan procesos que acabarán reformándolo todo, entonces estamos en el buen camino. Pero pensamos que esa fe puede ser excesiva y que las carencias de la agenda son preocupantes.

Los procesos de innovación organizativa que miden su éxito por la capacidad de crear modelos y unificar estándares pueden ser de dos tipos: los que se basan en un comité de coordinación, que delibera por el tiempo necesario, y los que se basan en iniciativas y movimientos de innovación descentralizados, que surten el efecto deseado por la vía de la imitación. El proceso de Bolonia es un intento –imperfecto– de constituir el espacio europeo a partir de un proceso organizado del primer tipo. El espacio americano se constituyó a través del segundo proceso y en cierta forma –por eso anteriormente hemos escrito “imperfecto”– este segundo tipo está vivo en Europa (al fin y al cabo lo que en gran medida estamos haciendo es ajustarnos a la norma británica) y puede conjeturarse que el mismo va a ser cada vez más predominante, puesto que el proceso de Bolonia, como tal, implica a demasiados países como para llegar mucho más allá de la coordinación de lo más obvio.

No hay que olvidar tampoco que, en distinto grado en distintos países europeos, la educación universitaria abre la puerta al ejercicio profesional. No cabe duda alguna de que

este hecho es fuente de muchas de las complejidades del proceso de Bolonia que, quizás sabiamente, no intenta, al menos explícitamente, entrar en temas de habilitación profesional (pero que, indirectamente, importa mucho para estos últimos).

El postgrado será objeto de atención en el próximo capítulo. En esta nos concentraremos en los estudios de grado, es decir aquellos que constituyen el camino hacia la primera titulación superior. Tenemos aquí un primer tema difícil que es el de la carga, o duración, del grado: ¿180 créditos (pensando pues en tres años) o 240 créditos (en cuatro años)? Es tentador, y frecuente, argumentar que este no es el tema central, que las cuestiones reales son más profundas, etc. Pero el deseo de evitar el problema no lo hará desaparecer y, profunda o no, la cuestión de la determinación de la carga del grado deberá solventarse y tiene consecuencias importantes. La propuesta que aquí se defenderá es la de dejarse llevar por el pragmatismo e inclinarse por los 180 créditos, que es la norma que se está imponiendo en Europa. Resulta difícil imaginar una situación donde las autoridades españolas penalizan a sus propios estudiantes exigiéndoles más trabajo que la media europea para la obtención de su primer título universitario. Empujando al extremo el espíritu de pragmatismo, no sería totalmente alejado de la realidad describir el contenido mínimo de lo que se propone como la creación inmediata de un título oficial de salida, el “grado”, al final de los primeros ciclos actuales de las licenciaturas<sup>22</sup> y la homologación de los graduados a los diplomados actuales. Observemos, de paso, que la discusión sobre Bolonia ha estado entre nosotros demasiado condicionada por la problemática particular de las diplomaturas. Es difícil de comprender que Europa avance hacia los tres años, que en España tengamos unos estudios de tres años (en principio) que han funcionado bien y que parecen perfectamente adaptados a la nueva realidad europea, ¡y que nosotros estemos pensando en suprimirlos! (e iniciar un complejísimo proceso de adaptación de títulos para los millares de diplomados que ya están ejerciendo su profesión). En un momento del pasado se cometió un error mayúsculo: equiparar a los titulados universitarios británicos de tres años con los licenciados y no, como hubiera sido lógico, con los diplomados. Este “pequeño error” está ahora teniendo consecuencias muy importantes al distorsionar toda la discusión sobre Bolonia.

El debate español sobre este tema, más impulsado desde las universidades mismas que desde las autoridades políticas, no está yendo, de momento, por los derroteros de los 180 créditos. Es entendible. Las concepciones vigentes contemplan las estructuras curriculares como yuxtaposición de asignaturas, cada una de ellas (con alguna flexibilidad) atribuida a un área de conocimiento. El “plan de estudios” es, pues, el campo de batalla donde los “gremios” definidos por las áreas de conocimiento se dividen el territorio. Es muy difícil pedirles a estos gremios que estudien la conveniencia de, a la vez que dan la batalla, achicar el territorio. No lo harán. De ahí que las propuestas para los distintos grados españoles estén convergiendo hacia los 240 créditos.

---

<sup>22</sup> Hablaremos de “licenciaturas” y “diplomaturas”, pero comprendiendo en las primeras las ingenierías, etc, y en las segundas las ingenierías técnicas, etc.

En este tema, un ejercicio de liderazgo por parte de las autoridades responsables, estatales o autonómicas (idealmente las dos reforzándose mutuamente), sería altamente deseable. Fíjense por parte de éstas los 180 créditos (sin cerrar la puerta, sin embargo, a situaciones singulares donde se impusieran los actuales masters integrados europeos), créense los grados oficiales de salida a los primeros ciclos actuales e iníciase a continuación el debate sobre contenidos curriculares futuros<sup>23</sup>. Este debate debería estar informado por un espíritu de permisibilidad hacia una experimentación amplísima por parte de las distintas administraciones, universidades y centros. En particular, debería huirse del uniformismo, de las nefastas troncalidades rígidas, extensas y establecidas a priori. La experimentación resultaría favorecida si no se suprimiesen automáticamente las titulaciones oficiales actuales. Es decir, los primeros experimentos podrían tomar la forma de títulos propios (pero fácilmente compatibilizables con el grado oficial, y con las titulaciones oficiales ahora existentes) y en unos años se abriría el proceso de homologación oficial de los títulos de grado (posiblemente diversos entre centros de una misma disciplina) que hayan demostrado su consistencia. Así, los nuevos grados se construirían, sujetos a la restricción de los 180 créditos, de abajo hacia arriba y no por un proceso de diseño administrativo desarrollado en situación de ignorancia y sujeto a intensas presiones corporativas por parte de grupos deseosos de cerrar el proceso antes de que éste empiece. Conveniría también, dicho sea de paso, que el proceso de experimentación incluyese un número limitado (menos de diez) de grados generalistas. El objetivo sería que, cuando cristalizase un repertorio de grados oficiales, éste incluyese un número de estos grados generalistas de forma que fuesen las futuras preferencias de los estudiantes las que decantasen la combinación apropiada de grados generalistas y no generalistas que el sistema debería ofrecer.

No es imposible que la creatividad natural de los agentes universitarios, aun sujeta a la disciplina proporcionada por el mantenimiento transitorio de la estructura curricular actual, termine generando una explosión de iniciativas que, complementadas con las decisiones de acceso de los estudiantes, vayan conformando un campo de enseñanza de pregrado de gran dinamismo global.

Sería también altamente deseable que este proceso propiciase la implantación de una concepción más rica de lo que es un currículo. Se trataría de una concepción basada en la existencia de tres ejes: un eje disciplinar, hoy predominante, un eje de educación amplia que,

---

<sup>23</sup> Se argumenta a veces que el nivel de preparación de los nuevos estudiantes universitarios está en un proceso de descenso y que, en estas condiciones, un grado de 180 créditos es terriblemente escaso para garantizar la obtención de un nivel de formación que merezca el nombre de universitario. No discutiremos si el término “descenso” es apropiado, aunque ciertamente las características y la preparación de los nuevos estudiantes ha cambiado y esto exige una adaptación importante de los niveles universitarios de educación. Pero no necesariamente se trata de aplicar los 240 créditos. España no es tan excepcional. En el peor de los casos la iniciativa a considerar debería ser la extensión del bachillerato (que nos llevaría a un 3 + 3 en vez del 2 + 4 actual).

trivializado y adocenado el concepto de asignatura de libre elección, es prácticamente inexistente en la actualidad y, muy importante, un eje de educación liberal donde se atendiera a la formación de habilidades y características que no son por su naturaleza adaptables a asignaturas específicas. La concepción presente de un plan de estudios como una suma de asignaturas a superar no permite incorporar bien aspectos más transversales, como son: los conocimientos cuantitativos básicos, la cultura general, la capacidad de razonamiento riguroso y sostenido, la capacidad de comunicación escrita, la formación en presentación y debate oral, o el conocimiento de idiomas. También deberíamos ambicionar un modelo donde los estudiantes, en media, trabajen más y, donde el fracaso escolar sea menor. La situación actual –siempre hay excepciones– es perversa. A los estudiantes no se les exige mucho, y aun así el fracaso es alto. El sistema debería tender a que al estudiante se le exigiera más, por el propio valor educativo de esta exigencia y porque el coste de sus estudios (los pague quien los pague) asciende a una cantidad respetable. Pero como contrapartida, habría más continuidad en el seguimiento del estudiante: ejercicios, mini-exámenes periódicos, etc. El estudiante debe saber donde está: si está siguiendo bien su asignatura, o no, si va camino de superar el examen final (donde, evidentemente, no se podrá copiar!), o no.

Puede pensarse que no se ha hablado suficientemente de métodos docentes, de innovación docente, de nuevas (?) tecnologías, etc. No se ha hecho porque en cierta forma *ça va de soi*: ábrase un proceso de creatividad curricular en el mundo universitario, aplíquese la política de incentivos también, y genuinamente, a la docencia (un punto este último de gran importancia: las aplicaciones hasta el presente no han sido genuinas), infórmese de las características de las diferentes titulaciones en las diferentes universidades, etc., y podemos confiar que este será el desencadenante de un aumento masivo del nivel de calidad y de modernidad de la docencia.

## 8. La enseñanza postgraduada

Como en toda Europa, también las universidades españolas tendrán en los años y décadas venideras un ámbito muy importante de expansión en la enseñanza postgraduada. Ciertamente será así si, como sería deseable, las universidades asumen como responsabilidad propia y con entusiasmo la formación continua “a lo largo de toda la vida”.

El carácter de la enseñanza postgrado en España va a estar marcado por dos factores. El primero es la experiencia ganada con los estudios de postgrado ya existentes. En el momento presente se trata de estudios propios de las universidades, es decir carentes de valor oficial, pero aun así alcanzan, en ocasiones, niveles notables de dinamismo (piénsese, por ejemplo, en los MBA) una característica que no debería perderse. El segundo factor es, otra vez, el proceso de Bolonia. En la perspectiva de este último, al grado le sigue el postgrado, definido su contenido principalmente por programas masters de nuevo diseño y, esta vez, de carácter oficial (llamemos a estos masters de Bolonia).

Cómo se configure el territorio del postgrado –tanto el oficial como el propio de las universidades–, en el segmento más próximo al grado dependerá en gran medida de cómo se acabe definiendo este último. Tenemos dos escenarios posibles:

1. Se imponen las titulaciones de grado de 180 créditos (tres años). Es la evolución que permitiría una transición más suave hacia una nueva situación. Esencialmente porque permitiría, por el periodo que se considerase conveniente, compatibilizar el nuevo y el antiguo sistema de titulaciones. Se evitaría de esta manera una inmensa distracción (¿cómo eliminar el antiguo sistema de titulaciones?) que amenaza con absorber en una tarea secundaria las mejores energías dedicadas a la reforma universitaria. La forma de proceder podría ser la siguiente. De manera descentralizada, con voluntad de experimentación y por iniciativa de las universidades, se abriría un proceso de lanzamiento de masters de Bolonia de 60 a 120 créditos (es decir, de uno a dos años de dedicación<sup>24</sup>) de tal manera que el grado más el master fuesen equivalentes, y así fuese reconocido,

---

<sup>24</sup> La pretensión de que si el grado es de 180 créditos entonces los masters de Bolonia oficiales deben ser de 120 créditos es demasiado inflexible y del todo irrealizable. No es el caso, por ejemplo, en la situación británica. Otra cosa es que para la admisión a un Doctorado (o a un título de Doctor) se requiera un total acumulado de 300 créditos.

a las licenciaturas actuales. Para facilitar la evolución y el dinamismo del sistema, las titulaciones deberían ser pocas y genéricas (Máster en Economía por la Universidad de Salamanca) pero, bajo responsabilidad de las universidades, podrían estar adjetivadas (“especialidad: macroeconomía”), y probablemente lo estarían. Lo más simple es que inicialmente cada titulación presente de licenciatura (o equivalente) diese derecho a un máster de Bolonia. Puesto que tendrían “valor oficial” es posible que estos masters deban pasar en algún momento posterior a su fase experimental por un proceso de acreditación, que convendría, sin embargo, que fuese muy poco dirigista y que se limitase a registrar el producto de la creatividad desplegada por las instituciones universitarias en la fase experimental. Es, al fin y al cabo, probable y deseable que centros y universidades desarrollen estrategias diferenciadas por lo que hace al postgrado<sup>25</sup>. Una diferencia destacada con los segundos ciclos actuales residiría en el proceso de acceso al postgrado que estaría controlado por la universidad misma que ofrece el título, pero que debería ser de base muy amplia, posiblemente internacional y en todo caso no orientado exclusivamente a sus propios graduados o a un ámbito limitado de grados.

Una advertencia importante: para competir en Europa hemos de evitar una concepción estrecha de la financiación del nuevo postgrado oficial. Implantado un buen sistema de becas, créditos y contribuciones graduadas no hay razón para subvencionar el postgrado con la misma intensidad que el grado. Los beneficiarios directos del postgrado son los postgraduados mismos.

2. Se imponen las titulaciones de grado de 240 créditos (cuatro años). Si esa fuese la situación, entonces no habrá espacio, desde el punto de vista de las necesidades de formación, de las finanzas universitarias y de los recursos humanos disponibles, para desarrollar nada nuevo a nivel de postgrado oficial. Es claro, por tanto, que la posición de este texto es de fuerte discrepancia con las opiniones de aquellos que defienden que el impulso a innovar casa con el grado de cuatro años. Es exactamente al contrario.

Si el grado es de cuatro años el postgrado está abocado a seguir articulándose a través de titulaciones propias. Sería un error tratar de convertir una porción del ámbito actual de postgrado propio en un postgrado oficial. No existen los recursos humanos o financieros para ello. Es de temer que, de tomar ese camino, estaríamos optando por la mediocridad, la penuria y las rigideces administrativas. Tanto si se desarrolla un ámbito vigoroso de masters oficiales (en congruencia con el primer escenario), como si no (en congruencia con el

---

<sup>25</sup> La visión integrada de masters de Bolonia y Doctorados no es, en cambio, muy útil. En principio, los masters de Bolonia no deberían estar ligados a los estudios doctorales. Otra cosa es que sea prerrequisito (o quizás parte integral) para la admisión a un programa doctoral (o quizás para la admisión a la fase de elaboración de tesis) disponer de una titulación de máster de características académicas especiales (un “máster académico” que cumpliría un efecto semejante al DEA actual).

segundo escenario), convendría mantener, o estimular, un área muy vivaz de masters y postgrados propios. Estos cumplen ya hoy una necesidad educativa fundamental, y, en la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida, cobrarán una importancia creciente.

Permitaseme insistir en la línea anterior. Por lo que hace a la estructura de masters conviene no ser dogmático. El esquema final que surgirá de Bolonia no será de grado, o grado y un máster. Será grado, o grado y masters (y/o otras titulaciones de postgrado). Algunos de estos masters serán más profesionales que académicos, y viceversa. Algunos serán más avanzados que otros. Algunos tendrán como requisito el grado, y otros requerirán una titulación previa de otros masters. Algunos serán “oficiales” (relevantes sobretudo para la equivalencia con las “viejas” titulaciones) y otros propios. Pero en definitiva, la vitalidad del postgrado es esencial para nuestro futuro universitario. Es el ámbito donde se jugará la competitividad universitaria europea, donde convendrá que las instituciones que ambicionen presencia europea, latinoamericana o mundial, se posicionen con fuerza. Todavía estamos a tiempo de disponer de tales instituciones, pero el tiempo de la oportunidad pasará pronto.

## 9. El Doctorado. Los becarios

Los estudios de Doctorado son estudios de postgrado de naturaleza singular. Culminan la especialización académica y gozan de un derecho reservado de formación de investigadores: mientras no toda la investigación se realiza en la universidad la emisión del título habilitante para la investigación sí pertenece en exclusiva a la institución universitaria. En consecuencia, los estudios de Doctorado constituyen el territorio natural de enlace de la universidad con el mundo de la investigación.

Se sigue que la responsabilidad primera del diseño de los programas y las instituciones de Doctorado es de las universidades. Ahora bien, las CC AA han de jugar un papel significativo ya que proporcionan los recursos y participan en la coordinación de sus universidades. Y también hay una responsabilidad importante del Estado, derivada de sus competencias en la promoción de la investigación.

En el análisis de la política de formación doctoral hay que distinguir dos aspectos. Por un lado la política dirigida a la formación de capital humano español, es decir a la formación doctoral de ciudadanos españoles, que no debe excluir (¡por descontado!) que la formación no sea en España, y, por otro, la política de promoción de centros de formación doctoral en España, que no debe excluir (¡por descontado!) que los doctorandos no sean españoles. En otras palabras, el tema de la formación doctoral debe contemplarse, tanto desde la oferta (de programas) como desde la demanda (por parte de los estudiantes), como inherentemente y deseablemente inmerso en un contexto internacional.

Una de las metas más estimulantes que la política científica española puede fijarse para el futuro partiría del reconocimiento de que ha llegado la hora de conseguir que España cuente en la estructura mundial de la formación doctoral (más allá de Latinoamérica donde históricamente ha tenido un papel importante, aunque muy inferior al de EE UU) y actuar en consecuencia.

Una de las grandes incógnitas en este ámbito es si la UE intensificará, o no, su política de fomento, hacia dentro y hacia fuera, de la formación doctoral en Europa (hacia dentro como parte de la política de movilidad y hacia fuera como parte de la política de promoción europea en el mundo) por medio, por ejemplo, de políticas potentes de becas. Desde nuestro punto de vista, el español, nos convendría tal política ya que constituiría un factor decisivo para el desarrollo de un auténtico y muy competitivo espacio europeo de formación doctoral. Y ello a pesar de que sería un reto para nosotros puesto que facilitaría

a nuestros propios estudiantes la formación en otros países europeos (¿pero no es esto bueno?). Pero debemos estar a favor de los retos. Nos convienen, aunque nos den quebraderos de cabeza.

Un buen programa doctoral –no debemos hacernos ilusiones sobre ello (aunque a menudo nos las hacemos)– no es barato. Debe contar con los mejores profesores (y, claro está, con su tiempo de docencia), debe disponer de una variedad de ellos (masa crítica), los estudiantes deben ser a tiempo completo (un punto éste absolutamente crucial), debe en las ciencias experimentales estar asociado a laboratorios de investigación, etc. Esto significa que no todos los centros van a poder disponer de programas de primera fila y con capacidad para atraer a buenos estudiantes externos. Sin embargo, no me parece imposible que todas las universidades puedan llegar a disponer de áreas de especialización donde se llegue a la excelencia que haga posible un buen programa doctoral. La responsabilidad primera para lograr esto es, hay que hacerlo notar, de la universidad misma. También, evidentemente, deberán jugar un papel los programas interuniversitarios, o al menos debería desarrollarse una política que facilitase que los profesores de una universidad puedan participar seriamente en los programas doctorales de otras.

Se haga como se haga, en el impulso de un gran salto adelante en la formación doctoral se debe evitar la tentación planificadora, la elaboración a priori del “mapa”. A priori, todos los centros deben ser iguales y deben tener acceso a los mismos programas de promoción y de incentivos. A partir de ahí, y solo de ahí, podrá comenzar la diferenciación, simplemente por el mayor dinamismo o el mayor compromiso de unos centros respecto a otros.

También hay que evitar el “reglamentismo”. Deben, como máximo, especificarse a priori unos mínimos en términos de créditos (pero olvidando la anticuada, y pobre, distinción entre metodológicos y no metodológicos) y ser consciente de que las referencias internacionales para programas doctorales son muy distintas en las diferentes disciplinas. Así, en las ciencias sociales o las humanidades, el componente de cursos es muy importante, mientras que en las ciencias experimentales el énfasis es mucho mayor en el trabajo de laboratorio (y, por tanto, en los laboratorios). Entender esto facilitaría, a menudo, la labor de desarrollo normativo, a nivel de universidad (que es seguramente donde correspondería), de CC AA, o del Estado.

La promoción de la formación doctoral se traduce en gran medida en políticas de becas. En línea con la observación hecha anteriormente, tendríamos ahí dos tipos de programas:

Programas de becas para la formación de ciudadanos españoles (en España o en el extranjero), que normalmente se concederían en primera instancia a personas, y programas de becas-contratos (para españoles o no) para instituciones españolas con programas de formación doctoral, que normalmente se concederían en primera instancia a estas instituciones (y, a partir de ahí, ellas mismas las asignarían a ciudadanos españoles o extran-

jeros). Sería altamente clarificador si por mutuo acuerdo se llegase a una situación donde el primer tipo de programas fuese responsabilidad de las CC AA y el segundo del Estado; entre otras cosas la coexistencia de programas idénticos de becas por parte del Estado y de las CC AA crea disfunciones y desconfianzas (competencia absurda entre las dos instituciones, recelos sobre la propensión del otro a debilitar su programa si uno expande el suyo, etc). Todo ello sin detrimento de los programas de todo tipo promovidos por el sector privado.

Nótese que para el caso de las ayudas a programas doctorales en forma de dotaciones de recursos para la atracción de buenos candidatos, hemos hablado de becas-contrato. Esta terminología no es inocente. Incide en un tema que ha estado sujeto a mucho debate y que afecta a la calidad de vida de un componente importantísimo del sistema de investigación. La situación actual (o al menos la vigente hasta recientemente) no es sostenible ni justa. Nos parece que la solución más natural es la que se ha venido en llamar del 2+2, que fue inaugurada en Aragón y seguida por Cataluña desde el curso 2003-04: los dos primeros años de la formación doctoral son considerados fundamentalmente como de formación y por lo tanto la ayuda constituye una beca clásica con los derechos de protección social propios de un estudiante (incorporadas las mejoras que se consideren convenientes para estos). En cambio, los dos años finales serían considerados fundamentalmente como de prácticas y por lo tanto la ayuda debería formalizarse como un contrato laboral temporal, en las modalidades ya existentes o en alguna nueva. También se podría pensar en alguna modalidad nueva de régimen de incorporación a la seguridad social (así se intentó en la última legislatura), pero no lo aconsejamos porque generaría problemas administrativos potencialmente costosos y porque, en definitiva, tendería a difuminar la cuestión central que es si un “becario” al final de su beca tiene o no tiene derecho a seguro de desempleo. Nuestra contestación es que sí, lo cual remite directamente a contratos laborales convencionales. El contrato laboral temporal para los trabajos de elaboración de la tesis doctoral también tendría la ventaja de ser, por definición, de naturaleza contractual y exigir, por tanto, el cumplimiento de una tarea. Ayudaría a eliminar el problema del falso becario doctoral (del que se supone que está confeccionando una tesis, pero de hecho está, por ejemplo, preparando oposiciones en la Administración pública). No es esperable, ni deseable, que todos aquellos que realizan los dos primeros años de sus estudios doctorales lleguen a terminarlos (eso sí, deben recibir algún reconocimiento académico –del tipo “máster académico”, o “máster avanzado”– por los mismos) pero es esperable y deseable que los que reciben ayuda, o compensación, más allá del segundo año lleguen a concluirlos.

## 10. La organización de la investigación

El objetivo, insistentemente defendido en estas páginas, de situar a la investigación en el corazón mismo de la universidad es una buena meta para la misma, pero tanto o más importante que esta consideración es la que se deriva de la lógica del buen aprovechamiento de los recursos: no se puede dejar de lado la enorme complementariedad económica, a nivel de los factores necesarios para la una y la otra, entre enseñanza superior e investigación.

En la perspectiva anterior presentamos a continuación algunas observaciones sobre la configuración de la investigación en la universidad:

- Para conseguir el objetivo de una universidad densamente investigadora deberá aspirarse a que la mayoría de los profesores universitarios sean, de hecho, profesores-investigadores. No necesariamente tiene que ser así en cada momento del tiempo. Las universidades, y más generalmente las autoridades públicas deben articular sistemas (el permiso sabático es el más conocido, pero no el único) que permitan compatibilizar las tareas docentes e investigadoras de su profesorado, no año a año, sino a lo largo del tiempo. Así, un profesor joven y particularmente productivo debería poder gozar de una concentración investigadora por un periodo determinado. Asimismo, y esto es esencial, la universidad debe estar abierta a la incorporación como profesores de investigadores procedentes de otras instituciones, incluidas las puramente investigadoras. En este sentido, es censurable que las universidades tiendan a exigir experiencia docente para la incorporación de un investigador a sus cuadros de profesores, creando así una barrera proteccionista. La calidad docente está mucho más relacionada con la ilusión y el esfuerzo, y con los incentivos que puedan inducirlos, que con la experiencia.
- Es un hecho ampliamente reconocido que la investigación universitaria española sufre de una carencia importante de personal técnico de apoyo. La tarea que es propia de estos últimos está normalmente suplida por los estudiantes becarios o por los mismos investigadores. Los efectos sobre la productividad son claramente negativos. Si la universidad española ha de ser competitiva en Europa este problema debe afrontarse con urgencia y con energía. Su solución no puede ser responsabilidad exclusiva de las universidades. Entre otras razones porque, como ya indicamos anteriormente, el sesgo natural de las universidades es a contratar más profesores. Tenemos aquí, por lo tanto, un ámbito donde las CC AA, y quizás también el Estado, podrían desplegar su capacidad de liderazgo diseñando planes de incentivos para que las universidades entren de forma decidida en una dinámica de contratación de personal técnico.

- La tercera observación es que la investigación exige recursos. En el marco universitario estos son de dos tipos: genéricos institucionales y específicos al investigador o grupo de investigación. Es esencial que los recursos públicos del segundo tipo lleguen a las universidades de forma competitiva (de hecho, esto también es deseable de los privados). La política de proyectos bien evaluados (utilizando la norma internacional de la evaluación por pares) fue uno de los grandes éxitos de la primera etapa socialista, se ha mantenido hasta ahora y es esencial que se mantenga en el futuro. Este es un texto sobre la universidad, no sobre la organización del sistema público de investigación. Si lo fuera, deberíamos dedicar mucha atención a este aspecto fundamental. La financiación genérica institucional (es decir de las universidades) también tiene dos componentes. En primer lugar, la financiación de la investigación incorporada, más o menos explícitamente, al presupuesto básico, dotado por sus correspondientes CC AA, de las universidades: el tiempo del profesor para la investigación (que es significativo puesto que su “carga docente” es muy inferior a la de un profesor de un instituto de enseñanza media) y el mantenimiento de las infraestructuras y las instalaciones más esenciales. Convendría que, en una medida superior a la actual, la evaluación y los procesos competitivos estuviesen presentes en la concesión de este componente investigador de la financiación básica. En segundo lugar tendríamos los *overheads* de los proyectos públicos. Estos últimos llegan a las universidades como resultado de procesos competitivos sobre los que la universidad puede influir (propiciando un entorno que genere buenas propuestas!) y que tienen por tanto un efecto incentivo bien claro sobre las mismas, sobre todo si la tasa de *overheads* aumentase de forma importante. Esta última es una medida muy recomendable y de gran potencia. Constituyó en su momento una de las claves para el desarrollo de la universidad investigadora en EE UU<sup>26</sup>. Un tema difícil es como dividir el *overhead* entre la universidad y el investigador, o el Departamento, o unidad de investigación, o Centro de este último. No podemos ofrecer fórmulas generales. En principio los *overheads* son de la universidad y cada una de ellas ha de decidir por sí misma su política de incentivos, un marco que incluye la política de distribución interna de *overhead*. En todo caso la transparencia contable y la atribución precisa de costes serán siempre recomendables. Incidentalmente, no hay razón para que esta política de incentivos (incluido el tema de los *overheads* y de su distribución) sea la misma para los proyectos de investigación que para los que son más propios de la consultoría.
- Las universidades deberán prestar mucha atención a las estructuras horizontales de la investigación. Dicho de otra forma, el deber de economizar y la existencia de rendimientos crecientes a escala en el uso de equipos obligan a desarrollar servicios especializados (con técnicos especializados) para uso de los investigadores y sus grupos de trabajo. Estos servicios deben cuidarse mucho en el momento de su constitución. Es importante no solo que sean técnicamente muy competentes sino que sean gestionados

---

<sup>26</sup> Véase Bush (1945), y Davis y Diamond (1997).

con agilidad y flexibilidad. Así, los grupos de investigación siempre tendrán una propensión natural a exigir la prioridad absoluta para sí mismos, pero la respuesta a las tensiones que esto pueda plantear no debe ser el tratamiento burocrático. De ahí que cuando decimos que la investigación universitaria requiere de más técnicos, muy cualificados y modernos, entre estos incluyamos a los gestores. Una buena estructura horizontal de servicios también puede ser muy útil para facilitar una de las transiciones más difíciles en el mundo de la investigación experimental: la de devenir un investigador independiente. Conviene enfatizar que la obligación de facilitar esta transición no es de cada universidad sino del sistema en su conjunto. En efecto, la movilidad es seguramente el factor más importante en esta dimensión.

- Cada programa, línea de investigación o grupo de investigadores deberá disponer del acomodo organizativo en la universidad que sea apropiado a su tamaño y características. No hay patrones universales. En un extremo tendremos al investigador individual (impensable en muchas disciplinas, pero muy presente en otras). En el otro los grandes centros de investigación (y desarrollo), indispensables para áreas en las que se ambiciona un impacto, incluso internacional, importante. La organización de Centros plantea a veces problemas de repartición de recursos (así, ¿como se dividen los *overheads*?). Un test de la madurez de un proyecto de creación de un Centro es que estos problemas no se planteen; que de manera natural se llegue a un acuerdo en que la universidad transfiera al centro aquella proporción de los *overheads* que representan lo que se ahorra con la asunción de responsabilidades y de la gestión por parte del Centro. Añadiremos que se puede ser muy escéptico respecto a la estructura jurídica de un Instituto Universitario (regulado por la LOU, y anteriormente por la LRU) como forma óptima de institucionalización de centros de investigación universitarios. Están excesivamente regulados a imagen y semejanza de los departamentos universitarios. Lo que puede ser adecuado para estos (funcionamiento muy consensual, directores que no son mucho más que muy ligeros coordinadores elegidos internamente entre sus miembros,...) no lo es para los centros de investigación. Así, para estos últimos puede, o no, ser conveniente que el director sea de procedencia externa. Pero en todo caso, debe ser responsable. Invito a mis lectores a que naveguen en Internet por los centros de investigación españoles, los universitarios, pero también los del CSIC. Verán que es difícil averiguar quiénes son sus directores. Y saberlo es importante, no solo para darles crédito cuando las cosas van bien, sino, sobre todo, para encontrarles en falta cuando no sea así. En definitiva, pues, como forma de organización adecuada de un centro de investigación universitario este texto se pronuncia por centros con personalidad jurídica propia y con Patronato. Estos Patronatos deben tener las competencias más importantes en la definición del Centro y en la designación de sus directores. La diferencia entre un centro propio y un centro adscrito pasaría a ser simplemente que en los primeros la mayoría del Patronato esta bajo control, directo o indirecto, de la Universidad.
- Como ya hemos afirmado no es intención de este texto analizar, o realizar propuestas, sobre el sistema español de ciencia y tecnología. Si lo fuera, deberíamos referirnos in extenso al CSIC. Aquí nos limitaremos a unas breves observaciones sobre la interac-

ción entre la universidad y el CSIC. En primer lugar, señalar que la movilidad de personal entre ambas instituciones (una realidad que era mejor que la actual en el pasado) debería incrementarse notablemente en ambas direcciones. Los profesores-investigadores deberían disponer de la opción, regulada, de adscribirse (por este u otro término) al CSIC durante periodos que podrían ser cortos o extensos. Y como en el CNRS francés, la opción, regulada, de adscribirse a la universidad por parte de los investigadores del CSIC también existiría. En segundo lugar, deberían aumentar los proyectos institucionales conjuntos entre universidades y CSIC. De hecho, por ahí convendría que se desplegasen las principales iniciativas del CSIC en los próximos años. Las posibilidades jurídicas actuales para esta colaboración (convenios, centros mixtos –que equivalen a poco más que un convenio–, unidades asociadas) son demasiado débiles. En línea con las observaciones anteriores sobre institutos universitarios, cabría pensar que la forma óptima de colaboración entre universidad y CSIC en la promoción de centros de investigación sería la constitución de centros conjuntos con personalidad jurídica propia y patronatos cubiertos por ambas instituciones (y, posiblemente, terceros).

## 11. La Universidad emprendedora

En las últimas dos décadas se ha extendido el paradigma, y los ejemplos, de la universidad emprendedora, es decir aquella que incorpora actividades empresariales a su quehacer institucional<sup>27</sup>. En parte ello se debe al atractivo de los ingresos presupuestarios que estas actividades pueden generar. Pero en parte también a la tendencia a añadir a las dos misiones clásicas de la universidad (la formación y la investigación) una tercera: la de actuar como factor de dinamización territorial, o más generalmente, económico (la expresión clave es “transferencia de tecnología”). Ambas son justificaciones legítimas, e incluso poderosas, y es, por lo tanto, esperable que esta dimensión de la universidad española, que ya es una realidad, vaya en aumento.

Hay, sin embargo, un reverso de la medalla que no puede ignorarse. La actividad empresarial, típicamente de naturaleza consultora, desde la universidad pública puede, con frecuencia, apelar a una infraestructura bien montada, a instituciones de prestigio, a nombres importantes, a costes aparentes bajos, etc. Pero su práctica puede ser substitutiva de la actividad del sector privado y entrar, por lo tanto, en conflicto con la naturaleza de nuestra economía que, esencialmente, exige un campo neutro de competencia entre los distintos proveedores de servicios.

El equilibrio entre el deseo de rentabilizar activos y la necesidad de evitar la competencia desleal con el sector privado debe regirse por algunos principios:

- La institución universitaria debe abstenerse de actividades empresariales en que esta no contribuya un valor añadido específico a la universidad. En todo caso, en la práctica debería obedecerse estrictamente el siguiente principio de compensación: los precios ofrecidos desde la universidad por servicios económicos deben responder a un cómputo cuidadoso de todo tipo de costes. No debe haber subsidio indirecto alguno por parte de la institución universitaria como tal.
- Las universidades deben rentabilizar sus activos. Evidentemente los activos de mayor interés son los generados por la actividad propia de la universidad (docencia e investigación). Hemos de ser conscientes de que en esta dimensión la situación de la universidad

---

<sup>27</sup> Véase Clark (1998).

española es de atraso considerable. Sería altamente pertinente, por lo tanto, fomentar el espíritu empresarial entre los profesores universitarios, impulsar la creación de empresas desde la universidad y estimular la presencia en empresas de profesores-investigadores universitarios. Todo ello requiere una actitud positiva desde las universidades (que, claro está, deberían en este proceso proteger sus intereses y participar de los beneficios potenciales) y, posiblemente, algunas reformas de las normas legales (sobre todo en el ámbito de las incompatibilidades).

- Uno de los activos más importantes de una institución universitaria es su nombre, su reputación. Es legítimo, que la universidad valore este activo. Y es muy posible que esa valorización –que es también cuidado y protección del nombre, que no abandono y dejación del mismo, como ocurre ahora con frecuencia– se proyecte en el campo de la consultoría. En este caso, la universidad debería considerar la opción de separar claramente las actividades de consultoría a través de la creación de entidades que, a estos efectos, administrasen y pusiesen en valor el nombre de la universidad y que en todos los aspectos, incluida la contabilidad, la gestión, etc., actuaran como empresas.

## 12. La financiación de la universidad

Hemos esperado a que el cuadro de propuestas estuviera más o menos completo antes de tratar el tema fundamental de la financiación, al que, por otro lado, ya hemos aludido repetidamente<sup>28</sup>. El nivel de financiación global de la universidad no es de fácil comparación internacional pero parece razonable afirmar que, *grosso modo*, estamos en la media europea excepto por los aspectos relacionados con las becas y la política de ayuda a los estudiantes, donde estamos por debajo. Países como EE UU, Japón, y los del Norte de Europa están claramente por encima de nosotros. Conviene subrayar que el horizonte presupuestario, en Europa y entre nosotros, es difícil para la universidad. Es lógico, correcto y cierto, que las universidades argumenten que el gasto en educación superior es inversión para el futuro, pero, al final, la contribución pública a la educación superior acaba dependiendo de consideraciones globales de equilibrio presupuestario en que entran factores de tanta enjundia como el gasto en la enseñanza obligatoria y en la sanidad. Las expectativas presupuestarias son, pues, limitadas, lo cual es un problema porque el cuadro de reformas que se sugieren en este texto genera necesidades obvias de financiación<sup>29</sup>.

La responsabilidad genérica por la financiación universitaria corresponde a las CC AA. Esto implica, más o menos automáticamente, que no todos los aspectos de la financiación van a ser los mismos en todas las universidades y CC AA. Esa posibilidad es, al fin y al cabo, la esencia de la autonomía. Las universidades deben entender que esto acabará funcionando a su favor por el efecto de la competencia entre CC AA. Esto, sin embargo, las universidades no siempre lo entienden y así, sucumben con facilidad a la tentación de intentar extraer más recursos de su CA no por la vía de exhibir ante ella lo que mejor haga otra CA sino por la vía de conseguir que el gobierno central imponga a las CA normas

---

<sup>28</sup> Para las generalidades sobre este tema véase Barr (1993), Mas-Colell (2004). La contribución pionera con aplicaciones españolas es Mora *et al.* (1993). Bricall *et al.* (2000) (“el informe Bricall”) contiene también sugerencias de gran interés.

<sup>29</sup> De todas formas, vale la pena matizar. Estrictamente hablando todos los planes de incentivos sugeridos a las CC AA son financieramente neutros: se trata simplemente de reorganizar la estructura metodológica de la financiación dando un mayor peso relativo al componente basado en incentivos. Qué duda cabe, sin embargo, que las reformas siempre son más fáciles si se dispone de fondos adicionales. Por lo que respecta a las propuestas que deben ser impulsadas por el Gobierno Central las hay (pero no son todas) que implican, ciertamente, gasto adicional, pero nótese que, en línea con la filosofía de este texto, las realmente significativas corresponden al ámbito del fomento de la investigación, donde el Gobierno español está ya comprometido a aumentos importantes de partidas presupuestarias.

de gasto. Se puede predecir que el día en que se llegue a una norma de financiación general y uniforme al que las CC AA deban adaptarse, ese día las universidades habrán perdido. En estas materias las normas generales tienden a ser de mínimos, pero son interpretadas como de máximos por los proveedores de fondos.

La política de financiación universitaria (de las CC AA, pero no sería distinto si fuera del Estado) debe huir de los modelos detallistas y de costes. Entre otras muchas razones por ser incompatibles con la autonomía universitaria (ya que obligarían al diseño de un patrón universal de funcionamiento). Lo apropiado es un modelo que facilite la disponibilidad general de fondos y que puede constar de varias partidas: subvención básica (dependiente de una medida de dimensión de la universidad), subvención inducida (gastos generales de infraestructura, seguridad social, ingresos derivados de algunos programas de incentivos,...), subvención estratégica (es decir, contingente en resultados e implementable mediante un contrato), subvención competitiva (entre instituciones), etc. El repertorio de modelos internacionales en que la autoridad financiadora puede inspirarse es muy variado. Por ejemplo, la subvención de tipo estratégico debe proveer incentivos que permitan señalar dimensiones de calidad. En algunos países (Chile sería un caso) la universidad recibe una subvención de este tipo en función de las notas de aptitud académica (selectividad) de los estudiantes que consiga atraer. En muchos otros –y esta es la opción propugnada en este texto– el principal tipo de subvención para estos propósitos es la relacionada con la investigación.

Por lo que se refiere a la política de ayuda al estudiante (dejando de momento de lado a los estudios doctorales, más ligados a la investigación) ya hemos mencionado dos tareas que creemos urgentes: lanzar un sistema de contribuciones graduadas y aumentar sensiblemente las becas por necesidad y por mérito. Puesto que la primera tarea implica a la Agencia Tributaria parece lógico suponer que la iniciativa es responsabilidad directa del Estado. Por lo que respecta a la segunda tarea, y dado el reparto competencial español, la iniciativa debería corresponder a las CC AA (o a las mismas universidades).

Sobre la política de fondos de investigación y de apoyo a los programas de Doctorado (en muchos casos la ayuda a estos últimos consistirá en paquetes de becas-contratos), que es responsabilidad principal del Estado pero también de las CC AA, el principio fundamental ha de ser el siguiente: la asignación de fondos debe hacerse de forma selectiva, competitiva y rigurosa, y sin angustias por la posibilidad de que el resultado final no sea completamente simétrico. Los Centros, Departamentos y grupos que opten seriamente por la investigación han de ver recompensada, y no truncada a posteriori, su opción. También debemos insistir en la necesidad de un incremento importante de las tasas de *overhead* de los proyectos de investigación como mecanismo de incitación a que las universidades adopten con entusiasmo la vía de la investigación.

Tan importante como lo dicho hasta ahora es que la política de financiación pública sea predecible (aunque puede ser, evidentemente, condicional a las acciones de la universi-

dad o a componentes aleatorios) y que no penalice, con disminuciones de la financiación pública, los esfuerzos de las universidades por generar fondos adicionales.

Caben pocas dudas de que desde el punto de vista de una universidad específica, una política de calidad ambiciosa no será posible sin el desarrollo de fuentes de financiación que vayan más allá de la financiación pública genérica: fondos de investigación (de procedencias múltiples), alta consultoría, mecenazgo e iniciativas en el ámbito de la formación basadas en políticas realistas de tasas<sup>30</sup>.

Con respecto a este último tema, quisiera observar que el principio, irrenunciable, de la accesibilidad sin barreras socio-económicas a la educación superior debería sustentarse en la política de becas y de ayuda al estudiante (campo en el cual hemos hecho propuestas precisas) más que en la política de tasas. Sería lógico mantener una política prudente de tasas por lo que respecta al grado oficial, pero la actitud podría ser más abierta para el postgrado. En cualquier caso, la regulación centralizada en este ámbito debería eliminarse de una manera progresiva y la diversidad, entre centros de distintas universidades, pero también entre centros de una misma universidad, ser reconocida y admitida en un grado superior al actual.

---

<sup>30</sup> Una interesante contribución analítica a la reflexión económica sobre el tema general de las tasas universitarias puede encontrarse en Rothschild y White (1995).

### **13. A modo de conclusión: ¿uniformidad o diferenciación?**

Con alta probabilidad un avance significativo en el panorama de reformas sugeridas a lo largo de este texto desentumecería la universidad, primero, y la proyectaría, a continuación, hacia nuevos niveles de ambición y de realizaciones. También abriría, sin duda, un proceso de diferenciación entre centros y, en menor medida, y por el efecto de la agregación de centros, entre universidades. Asimismo, previsiblemente, se produciría una mayor diferenciación interna en cada universidad. El último mensaje de estas páginas no puede ser más simple: no debemos temer a esta diferenciación. Ocurrirá a partir de una situación prácticamente igual para todas las universidades, a partir de sus propias acciones, y empujada por una sociedad que es también muy diversa en deseos y necesidades. Además no será simplemente una diferenciación pautada por una dimensión abstracta de calidad. Será necesariamente multidimensional: unos centros serán más internacionales que otros, más orientados a las ciencias biológicas, o sociales, que otros, etc. La diferenciación será estimulante para todos. La alternativa es un panorama plano, sin referentes y modelos propios, burocratizado, aburrido y mediocre<sup>31</sup>.

Hemos llegado al final de este texto. Es posible que algunos temas se hayan enfatizado en exceso y que otros, también importantes, se hayan quedado en el tintero. Entre estos últimos no puedo resistir a mencionar dos de ellos:

- Nos hemos referido muy poco a redes (europeas o españolas), a institutos y centros interuniversitarios, a coordinación interuniversitaria, etc. Detrás de esta ausencia laten dos sentimientos: el primero es que las instituciones son más importantes que las redes, en el sentido de que las instituciones dinámicas generan redes, pero –con alguna excepción– no es así al revés. El segundo es la convicción, ya expresada anteriormente, de que las iniciativas organizativas deben tener responsables muy claros y muy definidos. Deben promoverse, evidentemente, las actividades interuniversitarias, pero es conveniente que las mismas dispongan de un responsable principal entre las instituciones participantes. Con frecuencia, las comisiones interuniversitarias actuales no son

---

<sup>31</sup> “El enemigo fue siempre el mismo:...la burocracia. Los mejores planes, las intenciones mejores, los propósitos más ideales quedan destrozados contra el muro inmovible de la rutina...” E. Moles, discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias, 1934. En Vernet (1976).

mecanismos eficaces de dirección, o de coordinación. En la práctica, funcionan más como mecanismos de vigilancia mutua y de protección de los intereses de las diferentes instituciones.

- Este texto ha tratado la problemática de las universidades públicas y no se ha referido en consecuencia a las privadas. El punto de vista no variará ahora. Pero sí quisiéramos manifestar la convicción de que los sentimientos de recelo y la desconfianza que con frecuencia presiden las opiniones de las universidades públicas acerca de las privadas no están justificados. La existencia de las privadas es útil para las públicas por dos razones. La primera, y principal, es que disminuye la presión para la admisión de estudiantes en las públicas. La idea según la cual si las privadas no existiesen los recursos de las públicas aumentarían automáticamente y con suficiencia para absorber a los estudiantes de las privadas es de una gran ingenuidad, dado que las privadas, como tales, no reciben ahora recursos públicos genéricos. La segunda, menos importante, pero no despreciable, es que las privadas (especialmente aquellas que no tienen ánimo de lucro) añaden variedad al sistema y en ocasiones pueden actuar, por lo tanto, de estímulo sobre las públicas.

## 14. A modo de resumen: 25 propuestas

A continuación se enumerarán 25 propuestas de reforma. Nos limitaremos a ofrecer un título somero, la referencia a la Sección relevante del texto y la institución (en algún caso varias de ellas) a la que corresponde la iniciativa de reforma. De hecho, no todo lo que se sugiere o apunta en el texto queda después recogido en una de las 25 propuestas<sup>32</sup>. No hace falta añadir que el texto proporciona una versión motivada, y posiblemente más matizada, pero no necesariamente más detallada, de las mismas.

1. Programa de información y transparencia sobre educación superior (véase el capítulo 2). Principal responsable: Estado.
2. Establecimiento de un sistema de contribuciones graduadas como mecanismo de ayuda y financiación a los estudiantes (véase el capítulo 4). Principal responsable: Estado.
3. Incremento de los programas de becas pregraduadas por razón de necesidad (véase el capítulo 4). Principal responsable: CC AA (previa clarificación competencial y traspaso de programas desde el Estado).
4. Impulso de programas de becas pregraduadas por razón de mérito (véase el capítulo 4). Principal responsable: Estado, CC AA, y Universidades.
5. Reforma de las pruebas de aptitud académica (“selectividad”) admitiendo ponderaciones por centros (véase el capítulo 5). Principal responsable: Estado.
6. Impulso de la vía laboral para la contratación de profesores (véase el capítulo 6). Principal responsable: Estado, CC AA y Universidades.
7. Supresión de las habilitaciones y sustitución por acreditaciones rigurosas y exigentes (véase el capítulo 6). Principal responsable: Estado.

---

<sup>32</sup> Excepto por lo que respecta a la habilitación, tampoco se recogen entre las propuestas reacciones a algunas de las iniciativas de reformas legislativas que ya se han anunciado. Pero para que conste (véase el capítulo 3): a) propuesta de modificar la LOU añadiendo la designación del Presidente del Consejo social por los Parlamentos Autonómicos: innecesaria (no es conveniente regular a nivel de ley orgánica lo que ahora no lo está); b) dejar a la normativa interna de las universidades la determinación del procedimiento de elección del rector: es una buena iniciativa.

8. Supresión de las áreas de conocimiento (véase el capítulo 6). Principal responsable: Estado.
9. Introducción de un sistema de contratación inicial de profesorado en vía de permanencia (véase el capítulo 6). Principal responsable: Universidades.
10. Lanzamiento de un programa significativo de incentivos para la contratación inicial de profesores con certificaciones de investigación dotadas de un nivel alto de exigencia (véase el capítulo 6). Responsable principal: Estado.
11. Asunción por parte del Estado de una política reformada, y reforzada, de incentivos a la investigación (véase el capítulo 5). Principal responsable: Estado.
12. Impulso de programas para el estímulo de la calidad docente (véase el capítulo 5). Principal responsable: Universidades y CC AA.
13. Programas para facilitar la promoción por méritos (véase el capítulo 5). Principal responsable: CC AA.
14. Programas de incorporación de profesorado no inicial desde el exterior de las universidades (véase el capítulo 6). Principal responsable: Estado, CC AA y Universidades.
15. Creación de un título de grado oficial a los 180 créditos (véase el capítulo 7). Responsable principal: Estado.
16. Reconocimiento de un repertorio inicial de masters de Bolonia (véase el capítulo 8). Responsable principal: Estado.
17. Impulso de un programa de promoción de doctorados de calidad, incluida la asignación de becas-contrato (véase el capítulo 9). Responsable principal: Estado y CC AA.
18. Impulso de programas de becas personales para el Doctorado (véase el capítulo 9). Responsable principal: CC AA.
19. Impulso de programas para favorecer temporalmente la intensificación investigadora del profesorado (véase el capítulo 10). Responsable principal: CC AA.
20. Impulso de programas de contratación de personal técnico por parte de las universidades (véase el capítulo 10). Responsable principal: CC AA.
21. Aumento significativo de las tasas de *overhead* de los proyectos públicos de investigación (véase el capítulo 10). Responsable principal: Estado.

22. Impulso de una política de creación de Patronatos y de adopción de personalidad jurídica propia por parte de los centros de investigación universitarios (véase el capítulo 10). Responsable principal: Universidades.
23. Impulso a la creación de Institutos conjuntos entre CSIC y universidades (véase el capítulo 10). Responsable principal: Estado.
24. Desarrollo de legislación que facilite las compatibilidades necesarias para el estímulo de la figura de profesor empresario (véase el capítulo 11). Responsable principal: Estado.
25. Desarrollo de sistemas predecibles y estables de financiación pública (véase el capítulo 12). Responsable principal: CC AA.

## Bibliografía

- Aghion, Ph. y Cohen, E. (2004), *Éducation et Croissance, Rapport pour le Conseil d'Analyse Économique. La documentation française*, Paris.
- Armenteros, J.H. (2004), *La Universidad española en cifras*. Editado por la CRUE.
- Bricall, J.M. *et al.*, *Universidad 2000*. Encargado y editado por la CRUE.
- Barr, N. (1993), Alternative Funding Resources for Higher Education. *Economic Journal*, 103; pp. 718-78.
- Brown, N. (2003), What's it worth? The Case for Graduate Contributions. Universities UK.
- Brunner, J.J y Meller, P., editores (2003), *Oferta y Demanda de Profesionales y Técnicos en Chile*. RIL Editores, Santiago de Chile.
- Bush, V. (1945), *Science – The Endless Frontier: A Report to the President on a Program for Postwar Scientific Research*. U.S. Government Printing Office, Washington D.C.
- Chait, R.P. (Editor) (2002), *The Question of Tenure*. Harvard University Press.
- Clark, B. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities*. IAU, Pergamon.
- Davis, H. y N. Diamond (1997), *The Rise of American Research Universities*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- De Miguel, J., Caïs, J. y Vaquera, E. (2001), *Excelencia: Calidad de las universidades españolas*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Colección Académica. Madrid.
- Dolado, J.J, Felgueroso, F. y Jimeno, J. F. (2000), La inserción laboral de los titulados universitarios en España. *Papeles de Economía Española*, 86, 78-98
- Embid, A. y Michavila, F. (2001), *Hacia una nueva universidad*. Editorial Tecnos.
- Esping-Andersen, Gösta (2000), La universidad en la economía del conocimiento: los nuevos retos de la política educativa española. *Empresa y Finanzas*, 14.
- Gallifa, J. y Pedró, F., editores (2001), *Quin futur té la Universitat?* Proa, Barcelona.
- García-Montalvo, J. y Mora, J.G. (2000), El mercado laboral de los titulados superiores en Europa y en España. *Papeles de Economía Española*, 86, 11-127.
- Jiao Tong University. Academic Ranking of World Universities – 2004. (ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm).

- Jordana, J. y Ramió, C. (2000), La Universidad Española, ¿transformación o parálisis? Claves, 105, 30-9.
- Latorre, A. (1964), Universidad y Sociedad. Ediciones Ariel.
- Mas-Colell, A. (2003), The European space of higher education: Incentive and Governance Issues. *Revista de Política Económica*, Dic.
- Mas-Colell, A. (2004), The European space of higher education: Funding Issues. MEMS Lecture, Humboldt University, Berlin.
- Michavila, F. (2001), La salida del laberinto. Crítica urgente de la Universidad. Ediciones de la Universidad Complutense de Madrid.
- Mora, J.G., Palafox, J. y Pérez-García, F. (1993), La financiación de las Universidades valencianas. Edicions Alfons el Magnànim, Generalitat Valenciana.
- Mora, J.G. (1999), Two decades of change in Spanish higher education. *International Higher Education*, 17, 20-1.
- Mora, J.G., editor (2000), El profesorado universitario. Situación en España y tendencias internacionales. Consejo de Universidades, Madrid.
- OECD (2003), Education at a Glance. Paris.
- Pascual de Sans, R. (2000), Las universidades españolas ante la Europa del siglo XXI. Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions.
- Pérez-Díaz, V. y Rodríguez, J.C. (2001), Educación superior y futuro de España. Fundación Santillana.
- Porta, J. (2001), Cómo reformar la universidad en 15 días. Editorial Milenio, Lleida.
- Rosovsky, H. (1990), The university: an owners manual. Norton, NY.
- Rothschild, M. y White, L. (1995), The Analytics of Pricing in Higher Education and Other Services in Which Costumers are Inputs. *Journal of Political Economy*, 103: 573-86.
- Salaburu, P. (2003), Sistemas universitarios en Europa y EE UU. Documento de Trabajo de la Academia Europea de Ciencias y Artes.
- Torrents, R. (2002), Noves raons de la Universitat. Edicions Eumo, Vic.
- The Times Higher Education Supplement (2004), The Times Higher World University Rankings-2004. Publicado en The Times High Education Supplement, 2004 ([www.thes.co.uk/worldrankings/](http://www.thes.co.uk/worldrankings/)).
- Càtedra Unesco de Gestió de l'Ensenyament Superior. Universitat Politècnica de Catalunya (1998), Dirección Estratégica y Calidad de las Universidades (Actas de un Congreso). Publicado por la UPC.
- Vernet, J. (1976), Historia de la Ciencia Española. Instituto de España, Madrid. Existe una edición facsímil (1998) realizada por Editorial Alta Fulla, Barcelona.

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13\*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.

- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.
- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M<sup>a</sup> Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.

- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M<sup>a</sup> Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.

59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.

60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.