



DOCUMENTO DE TRABAJO / WORKING PAPER / 3

El marco institucional de las Universidades públicas: políticas de mejora

Studia XXI
ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS
STRATEGIES AND POLICIES



Fundación Europea Sociedad y Educación
European Foundation Society and Education

 **Santander**
UNIVERSIDADES

EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: POLÍTICAS DE MEJORA

DOCUMENTO DE TRABAJO / WORKING PAPER / 3

El marco institucional de las Universidades públicas: políticas de mejora

DOCUMENTO DE TRABAJO III. 2011

Dirección

Javier García Cañete
Mercedes de Esteban Villar

Autores

Antonio Embid Irujo
Francisco Marcellán
Javier Vidal

Selección *En el punto de mira*

Raffaella Pagani
Mercedes de Esteban Villar

© Studia XXI

Fundación Europea Sociedad y Educación

Todos los derechos reservados

Este documento no podrá ser reproducido total o parcialmente en cualquier soporte impreso o digital sin la autorización de la Fundación Europea Sociedad y Educación.

Ferraz 79, 3º izquierda
28008 Madrid

T 34 91 455 15 76

www.sociedadyleducacion.org

Diseño gráfico de la colección

KEN

Impresión

Idazluma, S.A.

ISBN: 978-84-694-6886-9

Depósito legal: NA-2576/2011

Impreso en España

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	7
EXECUTIVE SUMMARY	9
INTRODUCCIÓN	11
EN EL PUNTO DE MIRA	13
EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: POLÍTICAS DE MEJORA	
MARCO HISTÓRICO, LEGAL E INSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES: EL PAPEL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Antonio Embid Irujo	15
POLÍTICAS UNIVERSITARIAS EN ESPAÑA. DESAFÍOS PENDIENTES Francisco Marcellán	39
LAS DECISIONES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS UNIVERSIDADES Javier Vidal	61
ANEXO	
Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las Universidades puedan contribuir plenamente a la estrategia de Lisboa	83
SEPARATA	
<i>Claves y recomendaciones</i>	

RESUMEN EJECUTIVO

Los autores de este documento han afrontado el reto de sintetizar y concretar las ideas clave que, en nuestra opinión, resultan esenciales para comprender cómo el marco institucional, legal y político que ampara la actuación de nuestras Universidades públicas contribuye a su modernización, esto es, a su adaptación a una realidad dinámica en la que los tiempos vienen definidos por las necesidades del entorno.

La singularidad que nuestro Tribunal Constitucional ha otorgado al principio de autonomía universitaria, otorgándole un carácter de derecho fundamental cuyo sujeto es la “comunidad universitaria”, no está exento de contradicciones, llamadas a resolverse en el ámbito del propio Derecho español. En buena medida, ha conducido a limitaciones y dificultades en el ejercicio de la responsabilidad institucional que se deriva del mismo y las sucesivas reformas legislativas no han abordado suficientemente sus consecuencias. En esta línea de establecimiento de diagnósticos y de especulación sobre vías de solución, el capítulo “Marco histórico, legal e institucional de las Universidades: el papel de la autonomía universitaria” abunda en un tema que discurre en torno a propuestas que se centran en la directriz de “menor legislación” como una de las claves para acertar en el futuro. Este enfoque se fundamenta en una reflexión constructiva basada en el equilibrio entre el deseo de implantar una reforma de las Universidades para caminar hacia estructuras más eficaces de gobierno y otra, muy distinta, la de la permanente tendencia por parte de los poderes públicos de controlar cualquier aspecto de actuación de una institución tan decisiva para el desarrollo económico y social de un país, como lo es la Universidad de estos comienzos del siglo XXI.

Bajo los modelos que se imponen a las Universidades atendiendo a este marco institucional, algunos desafíos siguen pendientes en el diseño de las políticas propias de las Universidades públicas españolas, tema que se desarrolla en el capítulo segundo de este documento de trabajo. Un paso imprescindible es repensarse a sí mismas, definir lo que quieren ser como institución y desarrollar una estrategia programada y planificada a corto, medio y largo plazo. Asumiendo institucionalmente una “dinámica de creación”, los perfiles propios se dibujarían con nitidez, la oferta se adaptaría mejor a las diferentes demandas de la ciudadanía y la responsabilidad personal y colectiva se ejercería bajo la personalidad y objetivos particulares de cada Universidad. El Plan Estratégico es la *hoja de ruta* que marca el rumbo orientador de las políticas de las Universidades en los ámbitos de la docencia, investigación y transferencia

de conocimiento, las de internacionalización, de liderazgo social y de administración de los recursos disponibles, de calidad, evaluación y rendición de cuentas, de carrera profesional, de gobierno y de publicidad y transparencia, en tanto reflejo de su compromiso democrático con los valores cívicos y la cooperación al desarrollo.

Acompañando con lealtad y con la profunda convicción de la importancia de su misión al servicio del interés general, los responsables de las políticas públicas deberían abordar una reflexión crítica sobre los efectos y límites de su tutela. Es fundamental partir de las diferencias que entrañan los conceptos de Educación Superior y Universidad y de qué manera su falta de clarificación afecta a las reflexiones y propuestas que se hagan. La diversidad institucional es una realidad radical que debe primar a la hora de elaborar objetivos y fijar planes de actuación porque ante la diversidad de funciones se impone la diversidad de decisiones. Establecer normas detalladas para el conjunto del sistema merma la autonomía, la capacidad de respuesta a nuevas demandas y reproduce en el seno de las propias Universidades prolijos mecanismos internos de regulación. El reparto de responsabilidades entre los numerosos agentes decisivos genera conflictos que crean nuevas incertidumbres sobre la eficacia del sistema. Reflexionar y determinar el sentido del cambio es aprovechar las ventajas que proporcionan las políticas orientadas a la mejora, contrastadas con resultados acordes a los objetivos programados y, también, las que no lo han sido, tanto en nuestro propio contexto como en los países próximos. Las “mejores” decisiones posibles se mueven en diferentes planos que afectan prioritariamente al gobierno, la financiación, la organización de las enseñanzas y el seguimiento de los objetivos: una reflexión crítica que se propone en el capítulo tercero, presidida por la idea de que no deberíamos centrar nuestro análisis en cómo deben tomarse las decisiones sino en qué decisiones se están tomando y cuáles deberían tomarse.

Antonio Embid Irujo
Francisco Marcellán
Javier Vidal

EXECUTIVE SUMMARY

The authors of this document have addressed the challenge of summarising and specifying the key ideas that, in our opinion, are essential to understanding how the institutional, legal and political framework that supports the operation of our public universities contributes to its modernisation; that is, to its adaptation to a dynamic reality where times are defined by the requirements of the environment.

The particularity that our Constitutional Court has awarded to the principle of university autonomy, assigning it the nature of a fundamental right whose subject is the “university community”, is not free of contradictions, which need to be solved within the scope of Spanish law itself. To a large extent, it has led to limitations and difficulties in exercising the institutional responsibility derived from it and successive legislative amendments have not sufficiently addressed its consequences. In this line of establishing diagnoses and of speculation on options for a solution, the chapter “Historical, legal and institutional framework of universities: the role of university autonomy” deals with an issue that examines proposals focusing on the directive “less legislation” as one of the keys for getting it right in the future. This approach is supported by a constructive reflection based on the balance between the desire to implement university reform to set up more effective structures of governance and another, very different, aspect: the ongoing tendency by the public authorities to control any aspect of action by such a decisive institution in a country’s economic and social development as are universities at the outset of the 21st century.

Under the models imposed on universities in compliance with this institutional framework, a series of challenges remain pending in the design of policies relating to Spanish public universities, a subject explored in the second chapter of this working paper. An essential step is for them to re-think themselves, to define what they want to be as institutions and to develop a programmed, planned strategy for the short, medium and long term. Institutionally assuming a “dynamic of creation”, their profiles would be clearly defined, the offer would be better adapted to the different demands of society and personal and collective responsibility would be exercised under the particular personality and goals of each university. The Strategic Plan is the road map that points the way for university policies in the fields of teaching, research and knowledge transfer, internationalisation, social leadership and management of available resources, quality, evaluation and accountability, professional careers, go-

vernance and publicity and transparency, insofar as they reflect their democratic commitment to civic values and cooperation for development.

Accompanying with loyalty and with the profound conviction of the importance of their mission in the service of general interests, public policymakers should make a critical reflection on the effects and limits of their tutelage. It is essential to start on the basis of the differences involved in the concepts of Higher Education and University, and how their lack clarification affects the reflections and proposals made. Institutional diversity is a radical reality that must prevail when setting goals and establishing action plans because the diversity of functions leads to diversity of decisions. Establishing detailed regulations for the system as a whole mitigates the autonomy, responsiveness to new demands and reproduces, within the universities themselves, complex internal regulation “mechanisms. Allocating responsibilities among the numerous decision-makers generates conflict, which creates new uncertainties regarding the system’s effectiveness. Examining and determining the direction of change is to take advantage of the benefits offered by policies oriented towards improvement, verified with results in accordance with the goals programmed and, also, those that have not been, both in our own context and in neighbouring countries. The “best” decisions possible function on different levels that primordially affect governance, financing, the organisation of teaching and the monitoring of objectives: a critical reflection proposed in the third chapter, predominated by the idea that we should not focus our analyses on how decisions should be taken but on which decisions are being taken and which should be taken.

Antonio Embid Irujo
Francisco Marcellán
Javier Vidal

INTRODUCCIÓN

El marco institucional, legal y cultural en el que operan las Universidades está llamado a evolucionar al ritmo que imponen los cambios en las demandas sociales. Sólo venciendo aquellos obstáculos que dificultan la creación de un perfil propio de Universidad y favorecen un modelo homogéneo podrá atenderse la variedad de expectativas de sus estudiantes en cualquier etapa de su formación.

Antonio Embid, Francisco Marcellán y Javier Vidal realizan, en los tres capítulos del tercer Documento de Trabajo¹ de *Studia XXI*, una lúcida y rigurosa reflexión sobre el marco institucional y legal en el que descansan las políticas universitarias, abordando lo que, en su opinión, debería considerarse como una decidida apuesta por su mejora. Nada hay en su discurso que pueda interpretarse como una “revolución” en el seno de nuestro sistema universitario, como si no dispusiéramos de los mecanismos para instrumentar las reformas. El acierto de sus enfoques está en el realismo con que afrontan las fortalezas y debilidades de nuestro actual marco, en aprender de lo que la experiencia nos ha enseñado y, sobre todo, en insistir en la idea de que es preciso impulsar el ejercicio de la responsabilidad institucional por parte de las Universidades y de las Administraciones públicas, con arreglo a las tareas que respectivamente les competen.

La Declaración de Lisboa, fechada en abril de 2007, en la que se revisaban algunos de los principios inspiradores del Espacio Europeo de Educación Superior, instaba a la diversidad y la innovación sobre el fundamento de una reflexión acerca de las misiones específicas de las Universidades y la importancia atribuida a uno de sus pilares, el principio de autonomía: “*La autonomía significa poder controlar activos tan importantes como el personal y el patrimonio; también implica una mayor responsabilidad hacia la comunidad universitaria –personal administrativo y estudiantes–, y hacia la sociedad en su conjunto*”.

Las Universidades de España, herederas de una inercia reguladora y poco permeable a la diversificación, quizá no se han interrogado suficientemente sobre su peculiaridad distintiva, sobre el tipo de servicio o servicios que quieren prestar. Su imprescindible adscripción al marco europeo para participar con pleno derecho en el Espacio Europeo de Educación Superior ha pasado por una adaptación de los requisitos formales que éste exige. Una vez cumplida esta tarea –y sin duda alguna, con entusiasmo, esfuerzo y arduo trabajo–, llega el momento de mirarse a sí mismas y de preguntarse si han asumido la responsabilidad pública de liderar una misión que, de

1. Este tercer número ha sido precedido por *Pluralidad de misiones en el Espacio Europeo de Educación Superior* (2010) y *La internacionalización de las Universidades, una estrategia necesaria* (2011). Madrid. Fundación Europea Sociedad y Educación.

modo diferente para “cada” Universidad, contribuya a promover la equidad social y a administrar el conocimiento, un “bien” que es ya el fundamento del progreso cultural, económico y social de las sociedades democráticas. El éxito en esta tarea se conseguirá oyendo qué piden los ciudadanos a sus sistemas de Educación Superior para hacerse más merecedores de su confianza y contando con la activa colaboración de los Gobiernos y otros sectores sociales.

Las Universidades deben sentirse libres de trabas legales, burocráticas y administrativas para asumir los riesgos que comporta apostar por cualquiera de las misiones a ellas encomendadas; autónomas para diseñar su oferta académica, su particular organización y la plantilla más adecuada para cumplir sus objetivos; responsables de sus propias decisiones y de la administración de los recursos públicos y privados; ágiles en sus procesos de gestión y transparentes en su comunicación con los ciudadanos, a quienes deben rendir cuentas del grado de cumplimiento de su implicación en la creación de la Europa del Conocimiento.

Europa necesita, sin duda, Universidades fuertes. Los Gobiernos están obligados a facilitarles un marco legal e institucional que las robustezca en su misión, sin paternalismos ni proteccionismos. Es paradójico que una institución como la universitaria, con su larga tradición de independencia y con su vocación universalista, se vea mermada en su capacidad de innovación y de creatividad por una acción estatista que dificulta la entrada de nuevos aires y que impide un replanteamiento constante del mejor modo de contribuir al desarrollo económico, social y cultural.

Esta nueva propuesta que *Studia XXI* brinda a la comunidad política y a la universitaria y que extiende también al conjunto de la sociedad, quiere ser un estímulo para el debate sobre el presente y futuro de nuestras Universidades, con la convicción de que vivimos tiempos emocionantes y únicos en el seno de las instituciones europeas de Educación Superior.

Mercedes de Esteban Villar
Javier García Cañete

EN EL PUNTO DE MIRA

La estructura de los documentos de trabajo de *Studia XXI* incluye una sección denominada *En el punto de mira* que, a modo de ejemplo, refleja la voluntad de demostrar que es posible pasar de la teoría a la acción, ilustrando la reflexión intelectual con iniciativas, políticas y estrategias que ponen de manifiesto el dinamismo de la institución universitaria.

Como se afirma en la comunicación de mayo de 2006 de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, *Cumplir la Agenda de modernización para las Universidades: educación, investigación e innovación*, modernizar las instituciones que integran el Espacio Europeo de Educación Superior implica diversificarse y centrarse en la calidad. Si bien “comparten valores y tareas comunes, (...) no todas otorgan necesariamente el mismo peso a la educación que a la investigación, no todas tienen el mismo planteamiento ante la investigación y la formación en investigación ni la misma gama de servicios y disciplinas académicas. La investigación debería seguir siendo tarea de cada sistema educativo en su conjunto, pero no necesariamente de todas las instituciones que lo componen”.

Con el inmenso potencial que representan las Universidades en Europa, más de 4.000 instituciones, de un millón y medio de capital humano y más de 17 millones de estudiantes, la referencia a los modelos, iniciativas y reformas que se emprenden de-

berían servir de orientación para, respetando la tradición y el contexto legal en el que están inmersas, acometer las transformaciones necesarias en sus actividades de educación, investigación e innovación. A nadie se le oculta que es necesario liberarlas de un exceso de normativa para que puedan asumir su responsabilidad institucional ante la sociedad, en función de los resultados obtenidos.

La selección de modelos, experiencias y prácticas que se incluyen en esta sección de este Documento de Trabajo ha respondido a un triple objetivo: el primero trata de ilustrar gráficamente el desarrollo de la autonomía universitaria en las diferentes instituciones europeas, empleando como fuente el documento *University Autonomy in Europe* publicado por la European University Association en 2009. La posibilidad de comparar su impacto en las políticas tanto de las Universidades como gubernamentales, es crucial para el debate universitario, habida cuenta de la correlación entre autonomía y otros conceptos o valores como resultados, diversificación de la financiación, innovación, gobernanza, etc. La contribución de *Studia XXI* en su deseo de difundir algo más el mapa de la autonomía y su relación con la responsabilidad institucional forma parte del trabajo emprendido por los que consideran que unos rigurosos indicadores (*scorecard*) sobre autonomía universitaria podrían contribuir a orientar los cambios.

EN EL PUNTO DE MIRA

El segundo grupo de fichas atañe a la apuesta de las Universidades españolas por el diseño y la planificación estratégica de los objetivos implícitos en su misión y valores. La presencia de un Plan Estratégico no sólo asegura un proyecto definido colectivamente sino que es, para algunas Universidades punteras, el marco de actuación sobre el que se aplicará el proceso de rendición de cuentas que les otorga legitimidad y credibilidad. Un enfoque empresarial de la gestión que no significa constreñir el espíritu de libertad y universalidad de las Universidades, más bien al contrario, las hace también realistas y eficaces ante quienes han delegado en ellas la creación y transmisión del conocimiento, motor demostrado del crecimiento económico y social.

Por último, el bloque restante de casos seleccionados aborda algunas políticas públicas en el ámbito de la Educación Superior en países del entorno europeo bajo diferentes directrices: programas ministeriales, planes plurianuales, principios básicos para la ejecución de políticas públicas, Libros Blancos, reformas legislativas de amplio alcance, etc. Con la única pretensión de aportar unas breves pinceladas y de confirmar que es posible el cambio, esta selección persigue estimular las indagaciones de los lectores acerca del modo en que los marcos institucionales y legales inspiran las políticas públicas y las propias de las Universidades.

MARCO HISTÓRICO, LEGAL E INSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES: EL PAPEL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Antonio Embid Irujo
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO

1. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN EL DERECHO ESPAÑOL. LAS CONTRADICCIONES DE LA DECLARACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL | 2. EXCURSO: LA AUSENCIA DE PLANTEAMIENTOS EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA PROGRESIVA AFIRMACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES EN SUS DOCUMENTOS FUNDAMENTALES PERO SIN PRECISIONES DE CONTENIDOS | 3. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL DERECHO ESPAÑOL: A) UN DERECHO FUNDAMENTAL DÉBIL FRENTE A LA ACCIÓN DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. FUERTE EN RELACIÓN A ALGUNAS ACTIVIDADES DE LOS PROFESORES; B) LA FORTALEZA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LOS ASPECTOS SIMBÓLICOS. EL CONTROL JUDICIAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA | 4. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y SU DEBILIDAD EN EL PLANO DE LAS DECISIONES ORGANIZATIVAS. LA EXCESIVA UNIFORMIDAD IMPUESTA POR LA LEGISLACIÓN BÁSICA | 5. REFLEXIONES FINALES | 6. ANEXO BIBLIOGRÁFICO

SUMMARY

1. UNIVERSITY AUTONOMY AS A FUNDAMENTAL RIGHT UNDER SPANISH LAW. CONTRADICTIONS OF THE DECLARATION AS A FUNDAMENTAL RIGHT | 2. EXCURSUS: THE ABSENCE OF PROPOSALS IN EUROPEAN UNION LAW. THE EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA AND THE PROGRESSIVE AFFIRMATION OF UNIVERSITIES' AUTONOMY IN THEIR FOUNDATIONAL DOCUMENTS BUT WITHOUT SPECIFYING CONTENTS | 3. SOME CONSEQUENCES OF UNIVERSITY AUTONOMY IN SPANISH LAW: A) A WEAK FUNDAMENTAL RIGHT WITH RESPECT TO THE ACTION OF THE STATE AND OF THE AUTONOMOUS COMMUNITIES. STRONG WITH RESPECT TO SOME ACTIVITIES BY TEACHERS; B) THE STRENGTH OF UNIVERSITY AUTONOMY IN SYMBOLIC ASPECTS. LEGAL CONTROL OF UNIVERSITY AUTONOMY | 4. UNIVERSITY AUTONOMY AND ITS WEAKNESS ON THE LEVEL OF ORGANISATIONAL DECISIONS. THE EXCESSIVE UNIFORMITY IMPOSED BY BASIC LEGISLATION | 5. FINAL CONSIDERATIONS | 6. BIBLIOGRAPHICAL ANNEX

1. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN EL DERECHO ESPAÑOL. LAS CONTRADICCIONES DE LA DECLARACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Más allá de la legislación sobre enseñanza universitaria vigente en cada momento², una decisión estructural, básica, para la Universidad española es la contenida en el art. 27.10 de la Constitución (CE), precepto mediante el que “se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca”. El Tribunal Constitucional (TC), al margen de otras interpretaciones jurídicas igualmente posibles, dio tempranamente naturaleza de derecho fundamental a tal declaración³, lo que, ha llevado consigo una serie de consecuencias que se extienden tanto a la conside-

2. En la actualidad la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, y la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de 2011, por mencionar solo la norma cabeceera del ordenamiento, y sin afrontar la tarea de llevar a cabo una cita específica de las leyes de las 17 Comunidades Autónomas con competencias en la materia, y dejando también de lado las múltiples normas reglamentarias estatales y autonómicas y las numerosísimas internas universitarias).

3. STC 26/1987.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EUROPA I (1)

FUENTES

University Autonomy in Europe I. EUA.

<http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/projects/university-autonomy-in-europe/>

CÓDIGOS PAÍSES

Austria (AT), Bélgica-Comunidad flamenca (BEfl), Bélgica-Comunidad francófona (BEfr), Bulgaria (BG), Croacia (HR), Chipre (CY), República Checa (CZ), Dinamarca (DK), Estonia (EE), Finlandia (FI), Francia (FR), Alemania (DE), Grecia (GR), Hungría (HU), Islandia (IS), Irlanda (IE), Italia (IT), Letonia (LV), Lituania (LT), Luxemburgo (LU), Malta (MT), Países Bajos (NE), Noruega (NO), Polonia (PL), Portugal (PT), Rumanía (RO), Serbia (RS), República Eslovaca (SK), Eslovenia (SI), España (ES), Suecia (SE), Suiza (CH), Turquía (TR), Reino Unido (UK)

Traducción del original: Fundación Europea Sociedad y Educación.

En el Informe de la EUA *La autonomía universitaria en Europa I*, publicado en 2009, se analizaron elementos considerados cruciales para la autonomía institucional de las Universidades en 34 países europeos, atendiendo a su capacidad para decidir sobre aspectos como las estructuras organizativas, financiación y cuestiones académicas y de gobierno. El estudio reveló que el marco institucional y las condi-

ciones bajo las cuales operan las Universidades europeas varían enormemente entre ellas y en el seno de cada Estado. La autonomía universitaria depende del específico desarrollo cultural y de la tradición de cada país en el ámbito de la Educación Superior. No existe un modelo ideal de autonomía universitaria pero sí podrían determinarse sobre qué principios básicos se articula.

AUTONOMÍA ORGANIZATIVA

ESTRUCTURAS INTERNAS ACADÉMICAS Y ADMINISTRATIVAS

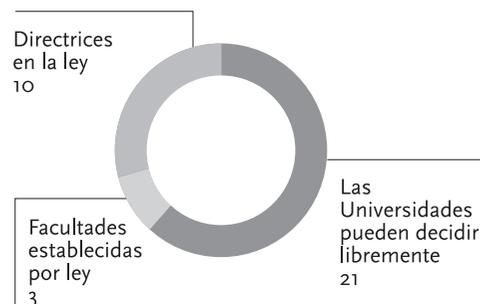
FACULTADES ESTABLECIDAS POR LEY	En Turquía, Luxemburgo y Chipre las Facultades se establecen por Ley. En Turquía la Ley determina el nombre, el número y el ámbito disciplinar de cada Facultad, Escuela de Formación Profesional e Instituto. Las Universidades pueden fijar los departamentos, pero estos necesitan la aprobación del Consejo de Educación Superior turco.
DIRECTRICES PARA LAS ESTRUCTURAS ACADÉMICAS INCLUIDAS EN LA LEY	En diez países las estructuras académicas de las Universidades deben seguir unas directrices legales. No obstante, en estos casos la ley no estipula el número ni el nombre de las entidades académicas.
ORGANIZACIONES PARAGUAS Y FACULTADES CON PODER DECISORIO	En los Balcanes occidentales –al menos en Eslovenia, Serbia y Croacia- las Facultades y otras entidades son muy fuertes e independientes de sus Universidades, las cuales en realidad funcionan como organizaciones paraguas flexibles. En Croacia las propias Facultades pueden tomar decisiones respecto de sus estructuras internas al margen de las Universidades. Sin embargo, desde enero de 2007 las Facultades croatas han dejado de ser entidades legales y en la actualidad se encuentran plenamente integradas en las Universidades.

Pueden decidir libremente:

AT, BEfl, BEfr, HR, CZ, DK, EE, FI, GR, HU, IS, IE, IT, LV, LT, MT, NO, PL, SK, SI, UK.

Facultades establecidas por ley: CY, LU, TR.

Directrices en la ley: BG, FR, DE, NL, PT, RO, RS, ES, SE, CH.



ración de la normativa vigente en aquel momento (la Ley Orgánica de Reforma Universitaria de 1983, LORU) como a las posibilidades de evolución de la normativa en el futuro en tanto se mantenga vigente el precepto de la CE y la interpretación del TC.

Este hecho me lleva a centrar el estudio que se me propone en torno a la declaración constitucional de autonomía universitaria lo que, creo, está plenamente justificado en términos internos españoles pues no cabe duda de que en España, además de ese carácter de derecho fundamental, la autonomía es también un “principio constructivo de un ordenamiento específico”⁴. Desde estas perspectivas, la configuración presente de nuestro ordenamiento jurídico se aparta sustancialmente de toda la historia anterior de la Universidad española, en la que, salvo alguna pequeña excepción en los tiempos de la Segunda República, la autonomía universitaria no representó ningún papel medianamente significativo, ni aun cuando por norma de valor jurídico muy reducido⁵ se otorgó autonomía a “todas las Universidades españolas en su doble carácter de escuelas profesionales y de centros pedagógicos de alta cultura nacional”⁶.

E idéntica cuestión sobre el papel fundamental de la autonomía universitaria puede decirse desde la perspectiva de lo que “externamente” sucede, porque la autonomía como principio jurídico y organizativo está presente en los más relevantes sistemas extranjeros de Enseñanza Superior y es igualmente el signo distintivo de las Universidades que ocupan los primeros puestos en los *rankings* conocidos. También, y como veremos, los documentos más relevantes del proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) adoptan como criterio el otorgamiento de una amplia autonomía a las Universidades.

Por todo ello, y volviendo a nuestros lares, no tiene que causar ninguna extrañeza la continuada apelación a la autonomía universitaria en los discursos oficiales y en los debates que surgen en torno a los múltiples conflictos entre los sujetos públicos o privados del sistema de Enseñanza Superior. Ello ocasiona que la bibliografía sobre la cuestión sea impresionante desde su consideración cuantitativa y las alineaciones pro y contra de la misma –la mayor parte más que simples desde un punto de vista intelectual, o sea, crítico y razonado– se cuentan por todos los que ponen su firma a los variados libros y artículos sobre la materia y, por supuesto, no hay gestor universitario que no haya dedicado en más de una ocasión su atención –normalmente sus loas– a la autonomía universitaria y lo mismo puede decirse de los políticos y gestores estatales y autonómicos con responsabilidad en la materia.

Y ello es porque éste es uno de esos ejemplos que de cuando en cuando se dan en la historia de las ideas políticas, de encontrarnos frente a un concepto que cumple el papel de banderín de enganche y, por tanto, es “palabra marcada por la polémica, elevada a los altares por unos y colocada en el papel de mito por otros”⁷.

Se pretende en estas breves páginas especular sobre el significado de la palabra, sus posibilidades e insuficiencias, y en modo alguno hacer de ella el uso “demagó-

4. PAREJO 2002, p. 292.

5. Real Decreto de 21 de mayo de 1919.

6. Del art. 1 del RD citado.

7. SOSA WAGNER, cit

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EUROPA I (2)

FUENTES

University Autonomy in Europe I. EUA.

<http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/projects/university-autonomy-in-europe/>

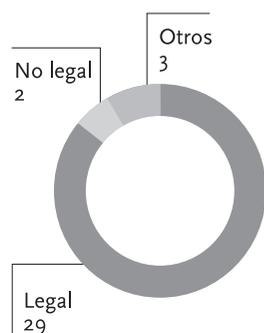
CÓDIGOS PAÍSES

Austria (AT), Bélgica-Comunidad flamenca (BEnl), Bélgica-Comunidad francófona (BEfr), Bulgaria (BG), Croacia (HR), Chipre (CY), República Checa (CZ), Dinamarca (DK), Estonia (EE), Finlandia (FI), Francia (FR), Alemania (DE), Grecia (GR), Hungría (HU), Islandia (IS), Irlanda (IE), Italia (IT), Letonia (LV), Lituania (LT), Luxemburgo (LU), Malta (MT), Países Bajos (NE), Noruega (NO), Polonia (PL), Portugal (PT), Rumanía (RO), Serbia (RS), República Eslovaca (SK), Eslovenia (SI), España (ES), Suecia (SE), Suiza (CH), Turquía (TR), Reino Unido (UK)

Traducción del original: Fundación Europea Sociedad y Educación.

ÓRGANOS DE GOBIERNO

MARCO DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

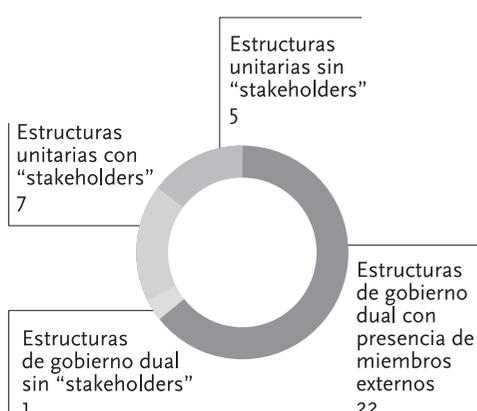


Legal: AT, BEnl, BEfr, BG, CY, CZ, DK, EE, FI, FR, GR, HU, IS, IE, IT, LV, LU, MT, NL, NO, PL, PT, RS, SK, SI, ES, SE, TR.

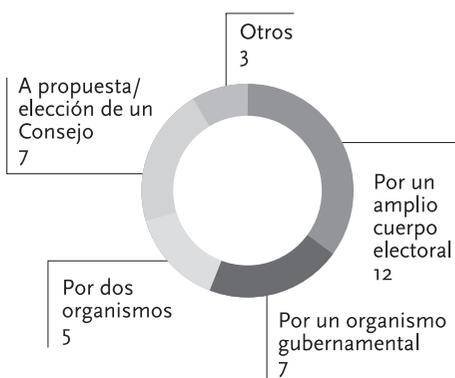
No legal: HR, RO.

Otros: DE, CH, UK.

MIEMBROS EXTERNOS EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO



ELECCIÓN DEL RECTOR



Por un amplio cuerpo electoral: BEfr, HR, CY, EE, FI, GR, IT, LV, PL, SI, ES, TR.

Por un organismo gubernamental: CZ, FR, HU, MT, PT, RO, SK.

Por dos organismos, Consejo y Senado: AT, BEnl, BG, RS, CH.

A propuesta o elegido por un Consejo: DK, IE, LT, LU, NL, SE, UK.

Otras fórmulas: DE, IS, NO.

gico, consolador y alienador” al que hace casi treinta años se refería Emilio Lledó en un trabajo clarividente y de obligado recuerdo⁸.

Para ello hay que comenzar teniendo en cuenta que a diferencia de lo que sucede en otros sistemas educativos con los que se comparte un principio como éste, entre nosotros la autonomía universitaria viene marcada decisivamente por el carácter de derecho fundamental que le ha dado el TC. Y es en ese carácter de derecho fundamental donde se encuentran las virtualidades (la capacidad de ofrecer un cauce de reacción jurisdiccional a las Universidades hasta el plano más alto posible, el TC, contra hechos que afecten a dicha autonomía⁹) pero, al tiempo, las insuficiencias y contradicciones del concepto de forma que, en mi opinión, el mismo puede resultar (convenientemente manipulado, claro está, como todos los conceptos jurídico-constitucionales) un obstáculo para evoluciones sustantivas del sistema universitario español que busque alternativas, para mejorar la situación, sobre el modelo presente.

Y esas insuficiencias y contradicciones vienen delimitadas por un hecho insoslayable: todo derecho fundamental tiene un sujeto de quien predicarlo. En el caso de la autonomía universitaria, tal sujeto, parece, debieran serlo las Universidades (las públicas y las privadas), pero, sin embargo, como de lo que se trataba en la resolución del recurso que dio lugar a la STC 26/1987 era, entre otras cosas, de subrayar la inconstitucionalidad de algunas de las competencias otorgadas a un órgano inserto en las propias Universidades públicas, el Consejo Social, no hubo otro remedio que acudir a la búsqueda de otro sujeto de tal derecho fundamental, búsqueda que halló la solución en la llamada “comunidad universitaria”.

Es éste un concepto aparentemente claro, pero que no figura en la CE, al contrario de lo que sucede con otros derechos fundamentales que siempre encuentran su titular en la CE en menciones tan concretas como las relativas a los “ciudadanos”, a “todos”, a los “españoles” (y en determinadas circunstancias los “extranjeros”) o a las “personas”.

Como explicó en un trabajo doctrinal posterior uno de los Magistrados que suscribió la STC 26/1987, hablar de la comunidad universitaria no significa “que el Tribunal haya pretendido desplazar la titularidad de este derecho desde la Universidad como institución hacia un nuevo sujeto jurídico que sería la llamada comunidad universitaria, sino que quiere decir más bien que, contemplada la autonomía desde su consideración como derecho, hay una identificación o hipóstasis de la institución universitaria con su elemento personal indispensable o insustituible que es, en efecto, su propia comunidad académica”¹⁰. Todo ello a los efectos de sacar la principal conclusión que se pretende: es imposible constitucionalmente que la legislación conceda la competencia de adoptar decisiones propias de la “autonomía universitaria” a un órgano como el Consejo Social en el que la comunidad universitaria no tiene representación mayoritaria. Y esas decisiones propias de la “autonomía universitaria” son las que se refirieran a las cuestiones “estrictamente académicas”¹¹.

8. 1984, p. 17.

9. EMBID IRUJO, 2000, p. 189.

10. LEGUINA VILLA, 1991. p. 1202.

11. Cfr. f.j. 9 de la STC 26/1987.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EUROPA II

FUENTES

University Autonomy in Europe I. EUA.

<http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/projects/university-autonomy-in-europe/>

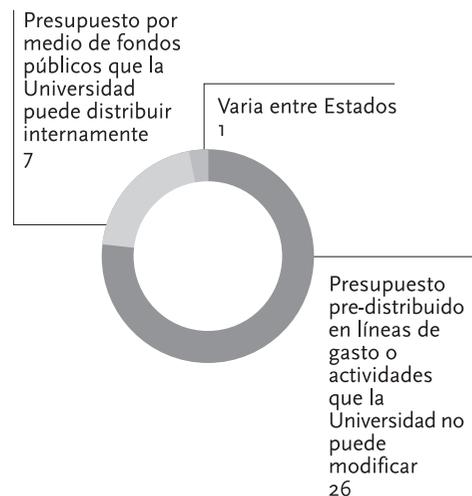
CÓDIGOS PAÍSES

Austria (AT), Bélgica-Comunidad flamenca (BEfl), Bélgica-Comunidad francófona (BEfr), Bulgaria (BG), Croacia (HR), Chipre (CY), República Checa (CZ), Dinamarca (DK), Estonia (EE), Finlandia (FI), Francia (FR), Alemania (DE), Grecia (GR), Hungría (HU), Islandia (IS), Irlanda (IE), Italia (IT), Letonia (LV), Lituania (LT), Luxemburgo (LU), Malta (MT), Países Bajos (NE), Noruega (NO), Polonia (PL), Portugal (PT), Rumanía (RO), Serbia (RS), República Eslovaca (SK), Eslovenia (SI), España (ES), Suecia (SE), Suiza (CH), Turquía (TR), Reino Unido (UK)

Traducción del original: Fundación Europea Sociedad y Educación.

AUTONOMÍA FINANCIERA

TIPO DE PRESUPUESTO



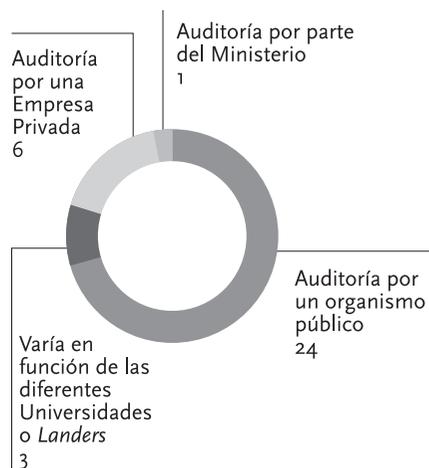
Presupuesto por medio de fondos públicos que la Universidad puede distribuir internamente:

AT, BEfl, BEfr, HR, CZ, DK, EE, FI, FR, HU, IS, IE, IT, LU, MT, NL, NO, PL, PT, RO, SK, SI, ES, SE, CH, UK.

Varia entre Estados: DE.

Presupuesto pre-distribuido en líneas de gasto o actividades que la Universidad no puede modificar:

BG, CY, GR, LV, LT, RS, TR.



Auditoría por un organismo público: BEfr, BG, HR, CY, CZ, EE, FI, FR, HU, IT, LV, LT, LU, NO, PT, RO, RS, SK, SI, ES, SE, CH, TR, UK.

Auditoría por parte del Ministerio: DE

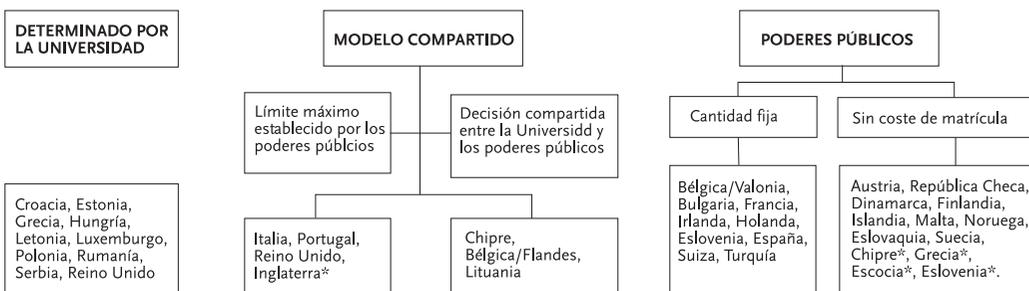
Varía en función de las diferentes Universidades o Landers: DE, BEfl, IS.

Auditoría por un organismo público: AT, DK, IE, MT, NL, PL.

ESTABLECIMIENTO DEL COSTE DE LA MATRÍCULA

TIPO DE PRESUPUESTO

COSTE DE LA MATRÍCULA APLICABLE A TODA O A LA MAYOR PARTE DE LA POBLACIÓN ESTUDIANTIL (NACIONAL + EU)



Excluyente Alemania, donde la legislación difiere entre Landers

* Sólo en el caso de graduados

Todo ello significa que la STC 26/1987 nos sitúa ante la necesidad de avanzar en múltiples procesos de interpretación jurídica que no se limitan al del “sujeto” teórico del derecho fundamental, sino que, al tiempo, deben necesariamente entrar en la consideración del contenido de la misma expresión “comunidad universitaria” así como de lo que sea una cuestión “estrictamente académica”.

Con todo ello creo que, además, se está mostrando implícitamente la posibilidad de conflictos entre la Universidad (la “comunidad universitaria”) y uno de sus órganos (el “Consejo Social”), conflictos que dada la separación de la que parte la STC entre el ente (la Universidad) y uno de sus órganos (el Consejo Social), podrían conducir en una lógica natural hasta a la afirmación de la posibilidad de jurisdiccionalización de tales conflictos, contra lo deducible de la legislación general y de una práctica jurisprudencial permanente¹².

En suma, una solución jurídica determinada por un concreto contenido de la LORU de 1983, que el TC juzgó violador de esa autonomía a la que revistió del carácter de derecho fundamental llevado, creo, por la convicción de la necesidad de otorgar a las Universidades máximos mecanismos de reacción jurisdiccional en el futuro, lo que estimo muy loable y hasta, de seguro, útil. En todo caso un derecho fundamental claramente distinguible de otros que juegan también dentro de ese ámbito material –la enseñanza universitaria– y que eran calificados como tales por la CE. Así, por ejemplo, la libertad de cátedra [art. 20.1.c) CE] o el derecho a la educación (art. 27.1 CE), de tal forma que puede haber respeto de la autonomía universitaria por parte de los poderes públicos y, al tiempo, no respetarse por parte de esos poderes públicos o por la misma Universidad (la “comunidad universitaria”) la libertad de cátedra de concretos docentes o el derecho a la educación de singulares alumnos, cuestión presente en el excelente voto particular de Díez Picazo a la STC 26/1987.

Basta con estas menciones para que quede afirmado plenamente el carácter esencial de la autonomía universitaria cuando se pide una reflexión específica sobre el marco histórico, legal e institucional de las Universidades en España.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EUROPA III (1)

FUENTES

University Autonomy
in Europe I. EUA.

<http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/projects/university-autonomy-in-europe/>

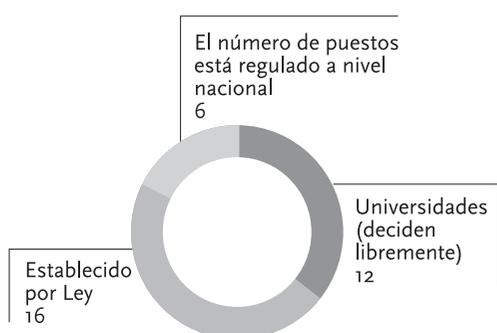
CÓDIGOS PAÍSES

Austria (AT), Bélgica-Comunidad flamenca (BEnl), Bélgica-Comunidad francófona (BEfr), Bulgaria (BG), Croacia (HR), Chipre (CY), República Checa (CZ), Dinamarca (DK), Estonia (EE), Finlandia (FI), Francia (FR), Alemania (DE), Grecia (GR), Hungría (HU), Islandia (IS), Irlanda (IE), Italia (IT), Letonia (LV), Lituania (LT), Luxemburgo (LU), Malta (MT), Países Bajos (NE), Noruega (NO), Polonia (PL), Portugal (PT), Rumanía (RO), Serbia (RS), República Eslovaca (SK), Eslovenia (SI), España (ES), Suecia (SE), Suiza (CH), Turquía (TR), Reino Unido (UK)

Traducción del original:
Fundación Europea
Sociedad y Educación.

AUTONOMÍA EN LA SELECCIÓN DE LA PLANTILLA

CAPACIDAD PARA EL NOMBRAMIENTO DEL PERSONAL



Universidades (deciden libremente): BEnl, BEfr, EE, DE, IE, LV, LU, MT, NL, NO, CH, UK

Establecido por Ley: AT, BG, CZ, DK, FI, HU, IS, IT, LT, PL, RO, RS, SK, SI, ES, SE

El número de puestos está regulado a nivel nacional: HR, CY, FR, GR, PT, TR

ESTATUS DEL FUNCIONARIADO PÚBLICO



Los empleados no tienen estatus de funcionario público: BG, CY, CZ, EE, IS, IE, LV, MT, NL, PL, RO, RS, SK, SE, UK

Todos los empleados tienen estatus de funcionario público: BEnl, BEfr, HR, GR, HU, NO, SI, TR

Algunos puestos tienen estatus de funcionario público: FI, FR, DE, IT, LT, ES

Los puestos de funcionario público se están eliminando paulatinamente: AT, DK, LU, PT, CH

2. EXCURSO: LA AUSENCIA DE PLANTEAMIENTOS EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. EL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA PROGRESIVA AFIRMACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES EN SUS DOCUMENTOS FUNDAMENTALES PERO SIN PRECISIONES DE CONTENIDOS

Lo que debo indicar a continuación en esta reflexión centrada ahora de forma exclusiva sobre el concepto, contenido y consecuencias de la autonomía universitaria, es que para la necesaria labor de delimitación no sirve el derecho de la Unión Europea sino que la construcción jurídica de la autonomía universitaria sigue siendo, ahora como en 1987, una cuestión a resolver exclusivamente en los márgenes que ofrece el Derecho español.

Para ello basta con reparar en que no existe política europea de Educación, entendiéndolo como tal la atribuida a las instituciones de la Unión Europea por el derecho originario. El precepto a considerar para alcanzar esa conclusión es el art. 165.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que solo atribuye a la Unión una competencia de fomento (de la educación de calidad) para lo que puede animar la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyar y completar la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística. Cualquier acción que a esos efectos se emprenda deberá obviar la adopción de decisiones que impliquen la “armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

Eso es así desde el ámbito, como digo, del derecho originario europeo. Pero también desde el más particular reducto de los derechos fundamentales lo que, por cierto, nos va a ofrecer una consideración bastante interesante a nuestros efectos. Así, es posible observar que en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales el derecho a la educación se contiene en el art. 14, pero no hay rastro en precepto alguno de la autonomía universitaria y ello por la elemental razón de que no se la considera como un derecho fundamental de la misma forma en que no es usual que sea configurada en los distintos sistemas jurídicos –al contrario de lo que sucede en el Derecho español– de tal manera.

Ello no empece para que también podamos constatar que en el proceso de Bolonia (cada vez más relacionado con la Unión Europea, pero no un proceso “europeo” en el sentido jurídico de la palabra) está presente el concepto de autonomía universitaria en muchos de sus documentos y desde sus mismos comienzos.

Ello sucede ya en la declaración inicial de Bolonia, de 19 de junio de 1999 donde, de una manera natural, se da por hecho que la autonomía es un signo distintivo de

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EUROPA III (2)

FUENTES

University Autonomy in Europe I. EUA.

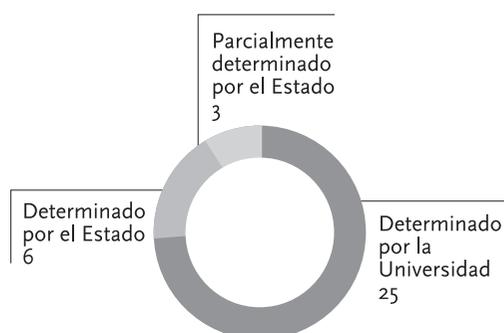
<http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/projects/university-autonomy-in-europe/>

CÓDIGOS PAÍSES

Austria (AT), Bélgica-Comunidad flamenca (BEnl), Bélgica-Comunidad francófona (BEfr), Bulgaria (BG), Croacia (HR), Chipre (CY), República Checa (CZ), Dinamarca (DK), Estonia (EE), Finlandia (FI), Francia (FR), Alemania (DE), Grecia (GR), Hungría (HU), Islandia (IS), Irlanda (IE), Italia (IT), Letonia (LV), Lituania (LT), Luxemburgo (LU), Malta (MT), Países Bajos (NE), Noruega (NO), Polonia (PL), Portugal (PT), Rumanía (RO), Serbia (RS), República Eslovaca (SK), Eslovenia (SI), España (ES), Suecia (SE), Suiza (CH), Turquía (TR), Reino Unido (UK)

Traducción del original: Fundación Europea Sociedad y Educación.

AUTONOMÍA EN LA SELECCIÓN DE LA PLANTILLA COSTE SALARIAL TOTAL



Determinado por la Universidad: AT, BEnl, BEfr, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IS, IE, IT, LV, LU, NL, NO, PL, PT, RO, RS, SK, ES, SE, CH, UK

Determinado por el Estado: HR, CY, GR, MT, SI, TR

Parcialmente determinado por el Estado: FR, DE, LT

NIVELES SALARIALES INDIVIDUALES



Decidido únicamente por las Universidades: BG, CZ, EE, NO

Decidido únicamente por otro organismo: BEnl, BEfr, CY, GR, IE, MT, SI, TR

Las Universidades sólo pueden decidir sobre los salarios de determinados puestos: AT, FR, DE, IT, PT, ES

Las Universidades pueden decidir dentro de ciertos límites: HR, DK, FI, HU, IS, LV, LT, LU, NL, PL, RO, RS, SK, SE, UK

Varía entre cantones: CH

las Universidades. Obsérvese este párrafo: “Por su parte, las instituciones europeas de Enseñanza Superior han aceptado el reto y han asumido un papel principal en la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, dentro del marco de los principios fundamentales establecidos en la Carta Magna de las Universidades acordada en Bolonia en 1988. Esto es de una importancia suprema, dado que la *independencia y autonomía de las Universidades* asegura que los sistemas de investigación y Educación Superior se adapten continuamente a las cambiantes necesidades, a las demandas de la sociedad y a los avances del conocimiento científico”¹³.

Y lo mismo en el final del documento: “Dentro del marco de nuestros compromisos institucionales y teniendo completo respeto de la diversidad de culturas, lenguas, *sistemas de educación nacional y autonomía de las Universidades*, nos comprometemos a alcanzar estos objetivos para consolidar el Espacio Europeo de Educación Superior”.

En la Declaración de Bergen de 19 y 20 de mayo de 2005 las cosas no parecen ser tan naturales (quizá influye en ese hecho el progresivo aumento de países, tan distintos, que se van integrando progresivamente en el EEES) y por ello se señala que para 2010 – término clave en los propósitos reformadores– las instituciones de Educación Superior *deben disfrutar de la autonomía necesaria para poner en marcha las reformas*.

Nueva mención a la autonomía puede observarse en la Declaración de Londres de 18 de mayo de 2007 donde los representantes de los países afirman que “destacamos la importancia de instituciones sólidas, que sean diversas, financiadas adecuadamente, *autónomas y responsables*”, y lo propio sucede en la Declaración de Lovaina de 28 y 29 abril de 2009, donde se afirma que “la necesaria reforma en curso de los sistemas y políticas de Educación Superior *seguirá firmemente arraigada en los valores europeos de autonomía institucional, libertad académica y equidad social* y requerirá la plena participación de alumnos y profesorado”, palabras de las que se desprende que la autonomía, además de un deseo, forma parte del “ser” (de los valores) europeo.

Por ello no es de extrañar que en la última de las declaraciones a considerar hoy en día la Declaración de Budapest-Viena de 11 y 12 de marzo de 2010 (pues en 2011 no estaba programada reunión del proceso siendo la próxima convocatoria la de 2012 en Bucarest, los días 26 y 27 de abril), se dice que “*la libertad académica, la autonomía y la rendición de cuentas son principios del EEES*”, con lo que se guarda la coherencia con ese “ser” europeo al que me refería anteriormente.

Un jurista que estudia críticamente las instituciones y, por ello, examina los conceptos utilizados para describirlas tiene que partir de citas como las anteriores pero, al mismo tiempo, constatar que no se produce en estas declaraciones ningún pronunciamiento acerca de lo que pueda ser el contenido de la autonomía que de forma tan natural se contempla para las Universidades europeas, quicio para que las reformas que se propician por el proceso se puedan poner en marcha. Lo que sea la autonomía en concreto lo deberá precisar el derecho de cada país, no pudiéndose deducir de menciones como éstas otra cosa que un principio o directriz de libertad y responsabilidad para las instituciones universitarias de los distintos países que se integran en el EEES.

13. Este, como todos los resaltes tipográficos que seguirán, son míos.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EUROPA IV

FUENTES

University Autonomy in Europe I. EUA.

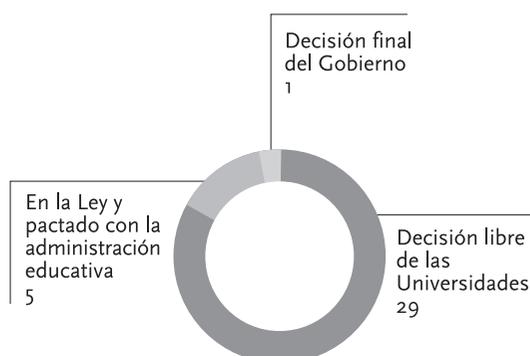
<http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/projects/university-autonomy-in-europe/>

CÓDIGOS PAÍSES

Austria (AT), Bélgica-Comunidad flamenca (BEfl), Bélgica-Comunidad francófona (BEfr), Bulgaria (BG), Croacia (HR), Chipre (CY), República Checa (CZ), Dinamarca (DK), Estonia (EE), Finlandia (FI), Francia (FR), Alemania (DE), Grecia (GR), Hungría (HU), Islandia (IS), Irlanda (IE), Italia (IT), Letonia (LV), Lituania (LT), Luxemburgo (LU), Malta (MT), Países Bajos (NE), Noruega (NO), Polonia (PL), Portugal (PT), Rumanía (RO), Serbia (RS), República Eslovaca (SK), Eslovenia (SI), España (ES), Suecia (SE), Suiza (CH), Turquía (TR), Reino Unido (UK)

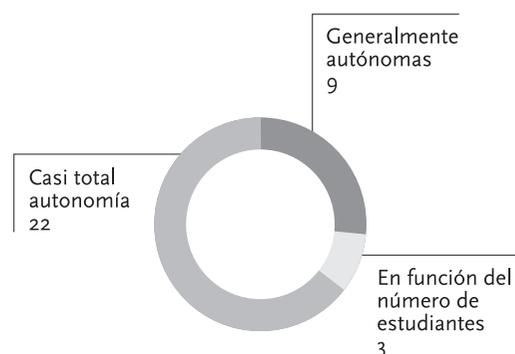
Traducción del original:
Fundación Europea
Sociedad y Educación.

AUTONOMÍA ACADÉMICA



Ley y administración educativa: DK, FI, DE, IE, ES.
Decisión del Gobierno: NE.
Decisión libre de las Universidades: resto de países.

CANCELACIÓN DE TITULACIONES



Total autonomía: BEfr, EE, GR, HU, IT, NE, PL, RO, SE.
En función del número de estudiantes: ES, AT, CY.
Generalmente autónomas: resto de países.

Alguna precisión superior –y por eso la destaco aquí– se encuentra en un documento de exclusivo origen universitario. Se trata de la Declaración de Glasgow de 2005 de la Asociación Europea de Universidades, donde la autonomía se vincula con la financiación, la calidad y la rendición de cuentas. Así, se dice en ella que “las Universidades subrayan la relación entre una cultura de calidad sistemática, el grado de autonomía y el nivel de financiación, e instan a los Gobiernos a reconocer que una mayor autonomía y una financiación adecuada son fundamentales para incrementar la calidad general de las Universidades europeas”. Y a continuación se añade que: “las Universidades se comprometen a desarrollar, integrar y establecer una cultura de calidad interna que se adapte a sus objetivos y su misión institucional. Las Universidades defienden un equilibrio entre autonomía y responsabilidad a través de procedimientos de auditoría institucional que representan un enfoque de aptitud para el uso culturalmente adaptado a los países y las instituciones y conforme con sus diferentes funciones y perfiles”¹⁴.

Y como broche de este apartado, cómo no, la cita obligada de la Carta Magna de las Universidades Europeas, de Bolonia, 1988, donde se afirma –con bastante voluntarismo por la generalización e intemporalidad que implica– que “la Universidad –en el seno de sociedades organizadas de forma diversa debido a las condiciones geográficas y a la influencia de la Historia– es una institución autónoma que, de manera crítica, produce y transmite la cultura por medio de la investigación y de la enseñanza. Abrirse a las necesidades del mundo contemporáneo exige disponer, para su esfuerzo docente e investigador, de una independencia moral y científica frente a cualquier poder político y económico”. Y más adelante: “Siendo la libertad de investigación, de enseñanza y de formación el principio fundamental de la vida de las Universidades, tanto los poderes públicos como las Universidades, cada uno en sus respectivos ámbitos de competencia, deben garantizar y promover el respeto a esta exigencia fundamental”.

14. El tema de la misión de las Universidades en el EEES ha sido tratado en el Primer Documento de Trabajo de Studia XXI por SÁNCHEZ CÁMARA, I. *Pluralidad de misiones en El Espacio Europeo de Educación Superior*. Fundación Europea Sociedad y Educación. Madrid, 2010.

3. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL DERECHO ESPAÑOL

Pues si la construcción jurídica de la autonomía es cuestión del Derecho nacional, observemos con algunas pequeñas pinceladas en dónde y de qué forma se ha puesto el acento entre nosotros en la interpretación y consecuencias de ese concepto.

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EUROPA V

FUENTES

University Autonomy in Europe I. EUA.

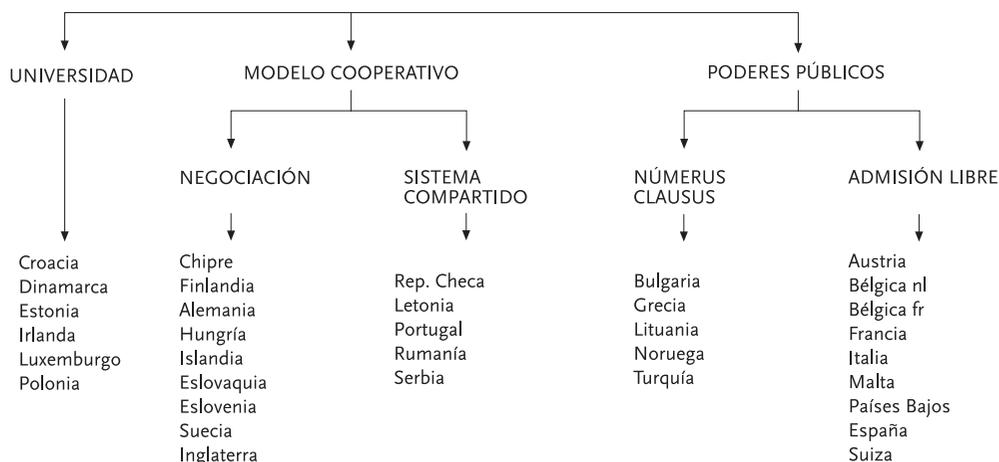
<http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/governance-autonomy-and-funding/projects/university-autonomy-in-europe/>

CÓDIGOS PAÍSES

Austria (AT), Bélgica-Comunidad flamenca (BE_{nl}), Bélgica-Comunidad francófona (BE_{fr}), Bulgaria (BG), Croacia (HR), Chipre (CY), República Checa (CZ), Dinamarca (DK), Estonia (EE), Finlandia (FI), Francia (FR), Alemania (DE), Grecia (GR), Hungría (HU), Islandia (IS), Irlanda (IE), Italia (IT), Letonia (LV), Lituania (LT), Luxemburgo (LU), Malta (MT), Países Bajos (NE), Noruega (NO), Polonia (PL), Portugal (PT), Rumanía (RO), Serbia (RS), República Eslovaca (SK), Eslovenia (SI), España (ES), Suecia (SE), Suiza (CH), Turquía (TR), Reino Unido (UK)

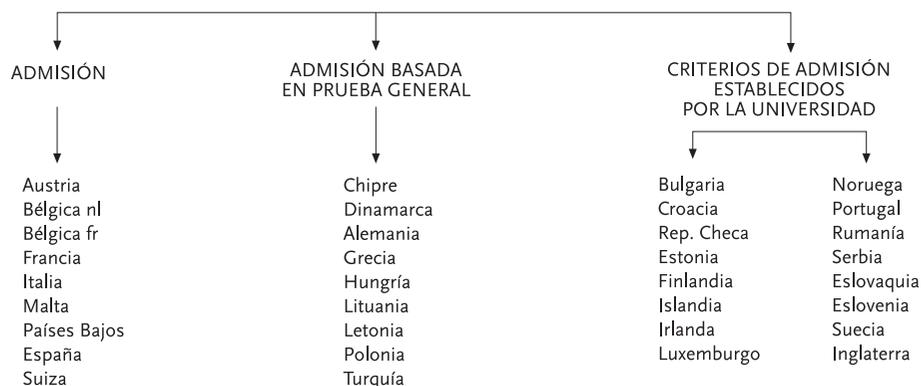
Traducción del original:
Fundación Europea
Sociedad y Educación.

NÚMERO TOTAL DE ESTUDIANTES



MECANISMOS DE ADMISIÓN

Cualificación básica requerida para acceder a la Enseñanza Superior (habitualmente título de Secundaria) establecida por la Ley en la mayoría de los casos



UN DERECHO FUNDAMENTAL DÉBIL FRENTE A LA ACCIÓN DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. FUERTE EN RELACIÓN A ALGUNAS ACTIVIDADES DE LOS PROFESORES

En correspondencia con esta rúbrica se puede observar que la capacidad –libertad– de las Universidades se ve muy limitada frente a la acción de los poderes públicos que con arreglo al sistema constitucional español ejercen competencias sobre la Universidad. Por supuesto que nuestras normas no conocen de controles de oportunidad sobre la actividad general de las Universidades; en este tema, como en el control de, por ejemplo, las entidades locales, se ha procedido a una práctica jurisdiccionalización de las relaciones interadministrativas. Así, en aspecto tan destacable como la formación de los Planes de estudio, los controles son absolutamente relajados y puramente de legalidad (homologación), y si se trata de la puesta en marcha de las enseñanzas, el derecho refleja la necesidad de autorización administrativa pero su otorgamiento es enteramente reglado.

Pero más allá de estos principios y ejemplos generales la Universidad (pública) se muestra dependiente de los poderes públicos en las cuestiones fundamentales para su trabajo habitual, como es la financiación de su actividad docente e investigadora dentro de la que también se encuentran las inversiones en edificios y equipamientos.

Para comprender esto hay que dejar fuera de consideración el equivocado argumento de que la aprobación del presupuesto de la Universidad es competencia del Consejo Social y que en éste tiene mayoría la representación universitaria, por lo que las decisiones básicas en esta materia serían puramente universitarias (correspondencia con los principios de la STC 26/1987 antes examinados). Más allá de ese formalismo lo importante es observar de dónde proceden las partidas de ese presupuesto para comprobar cómo en este aspecto clave tanto lo que usualmente se llama financiación básica (con transferencia económica de las CCAA) como la fijación de los mismos precios por la actividad docente regular, caen completamente fuera de la determinación de la Universidad (pública, pues la privada es enteramente financiada por sus titulares y clientes).

Igualmente la Universidad no tiene la última palabra en la determinación de la admisión de los alumnos y solo desarrolla libremente su actividad –dentro del ordenamiento jurídico, claro está– en lo relativo a la contratación del profesorado laboral o en la decisión de sacar a concurso las plazas de funcionarios, aunque una observación realista de la situación tiene que concluir necesariamente en que ello no supone la existencia de ninguna política propia de personal sino, usualmente, la respuesta a las exigencias de los distintos grupos de profesores con intereses singulares y sectoriales en el tema.

Esta última cuestión –y algunas otras semejantes– es, por cierto, un reflejo directo de la forma de configurarse el gobierno de las Universidades en la LOU (y antes en la LORU) a través de múltiples centros de poder y decisión, cuya actividad se su-

15. EMBID IRUJO, 2000, pp. 126.

16. Cfr. SsTC 106 y 132/1990 para el caso canario y 47/2005 sobre la creación de la Universidad ilicitana).

17. SsTC 217/1992 y 179/1996.

18. STC 130/1991.

19. STC 75/1997.

perpone muchas veces y que ocasiona, en todos los casos, pesados procesos de adopción de decisiones que dejan fuera cualquier posibilidad de existencia de políticas propias de la institución universitaria que no respondan estrictamente a los intereses de los distintos colectivos, centros o unidades de organización que conforman la Universidad.

Todo lo anterior son consideraciones deducidas de la legislación vigente, pero la observación de la jurisprudencia del TC en los conflictos que han llegado hasta él muestra claramente¹⁵ cómo la misma acrecienta las competencias del Estado y, también, de las CCAA en algunas ocasiones, pero raramente las de las propias Universidades. Una buena muestra de lo que indico la constituye la distinta jurisprudencia aparecida sobre los procesos conflictivos de división o creación de nuevas Universidades, y en la que el TC ha rubricado en todo momento los deseos de las CCAA (en los casos, la canaria en la subdivisión de la Universidad de La Laguna y la Valenciana en la creación de la Universidad Miguel Hernández, de Elche) mostrado en las leyes sometidas a su consideración¹⁶.

La autonomía universitaria, sin embargo, se ha mostrado como derecho más “fuerte” en relación con los conflictos con algunos profesores en torno a los encargos docentes y capacidad examinadora, problemas que los docentes, en general, vinculaban con el contenido de la libertad de cátedra y que en todos los casos –hasta ahora– se han decidido dando preeminencia a la autonomía universitaria, o sea, a las decisiones adoptadas por los correspondientes órganos universitarios¹⁷.

LA FORTALEZA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LOS ASPECTOS SIMBÓLICOS. EL CONTROL JUDICIAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

En lo que aparece muy reforzada la autonomía universitaria es en lo que podríamos denominar “aspectos simbólicos” determinantes de la imagen externa de las Universidades. En ese ámbito se han producido algunas SsTC en las que se ha defendido el derecho de la Universidad a determinar libremente el nombre y características de sus símbolos representativos¹⁸ o, en otro plano, pero que también entra en el aspecto del simbolismo sin despreciar lo académico, a denominar “catalán”, desde el punto de vista académico, a lo que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (de 1982 en la época de la sentencia) denomina como “valenciano”¹⁹. En los dos supuestos en realidad tanto se puede hablar de contenido de la “autonomía” universitaria como de límites del control judicial de dicha autonomía, en una forma de configurar el TC tales límites que recuerda claramente a lo que podrían ser límites de dicho control judicial en relación a los “actos de gobierno” del Estado y de las CCAA.

4. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y SU DEBILIDAD EN EL PLANO DE LAS DECISIONES ORGANIZATIVAS. LA EXCESIVA UNIFORMIDAD IMPUESTA POR LA LEGISLACIÓN BÁSICA

Pero en el ámbito en el que, en mi opinión, se muestra más débil –o inoperante– la autonomía universitaria es en el de lo organizativo. En este plano la normativa del Estado es decisiva en sus líneas generales y también en las particulares. Su capacidad de determinación de los detalles llega hasta tal punto que convierte en testimoniales las posibles aportaciones de la legislación propia de las CCAA sobre su sistema universitario. En lo organizativo, las Universidades se parecen entre sí de tal forma que, salvo decisiones poco trascendentes (la elección del Rector por sufragio universal o por el claustro, por ejemplo), son idénticas.

La cuestión es importante, porque lo organizativo no es una anécdota cuando la autonomía universitaria se configura como un “derecho fundamental” y, además, la normativa pide a las Universidades la consecución de determinados objetivos cada día más centrados en la calidad y en una competitividad muchas veces ligada a ella (en una relación causa-efecto en el discurso ahora generalizado), y no se aseguran los medios instrumentales (eso es la organización) para que esas finalidades puedan ser alcanzadas de formas sustantivamente distintas.

El ordenamiento jurídico español parte, por el contrario, de una suerte de directriz no escrita consistente en mantener una “imagen” idéntica de las Universidades cara al exterior, directriz que se traduce no solo en la utilización de idénticas denominaciones para sus órganos sino, también, de unas competencias y de una forma de configuración prácticamente semejantes, sin dejar resquicios de importancia medianamente sustantiva para la innovación.

Es claro que la Constitución está estructurando la existencia de un sistema nacional de educación²⁰, lo que tiene que tener correspondencias en múltiples sectores del sistema para que las afirmaciones constitucionales no pasen de las meras palabras. Pero, insisto, en este plano de lo organizativo se han superado las exigencias de la consecución de un sistema educativo único, para adentrarse en una identidad formal que, en el fondo, creo que es contradictoria con la misma concepción de la autonomía.

En este plano creo que, al contrario de lo que sucede, el ordenamiento jurídico estatal debería dejar ámbitos exentos de regulación para que primero las leyes de las CCAA (que tampoco deberían ser compulsivas con exceso) y luego las propias normas de las Universidades tuvieran un campo de juego que estimulara la creatividad, la innovación, en la búsqueda de las más adecuadas estructuras organizativas para cada una de ellas que posibilitaran esa búsqueda de la calidad (de la excelencia) que es un principio repetido en la actualidad y algunas veces hasta con exceso.

Quizá de esa forma y en el marco de Universidades –o equipos de dirección– dotados de una buena dosis de valentía y de ideas propias, pudieran conseguirse siste-

20. Cfr. art. 27. 8 CE que, por cierto, no utiliza la palabra “nacional” aunque ello no tiene ninguna trascendencia jurídica.

mas mediante los cuales se creara un real sistema de gobierno de la Universidad y no las múltiples estructuras de gobierno superpuestas (la de la Universidad, la de los distintos Centros, la de los Departamentos, la de los Institutos) a que conduce necesariamente el actual ordenamiento. Aunque pueda parecer un contrasentido, los universitarios sabemos bien que elegir Rector no significa, en modo alguno, llevar a cabo un acto de voluntad a través del que pueda deducirse cuál va a ser, inequívocamente, el Gobierno de esa Universidad. Podrá ser indicativo dada, en su caso, la existencia de un Rector con fuerte personalidad y prestigio, pero esa elección podrá ser inmediatamente contrapesada (o negada) por otros variados procesos de elección que tienen lugar en otros ámbitos de organización (de poder) de cada Universidad, lo que en la práctica significará o inoperancia o un pesado y lento sistema de adopción de decisiones. Creo que una consecuencia necesaria de la autonomía universitaria debería ser una configuración del ordenamiento jurídico de la forma que estoy indicando y mediante la cual se pudiera conseguir esa necesaria diversificación para aquél que la quisiera.

Otra vez en este plano son los presupuestos básicos del Derecho español (la Constitución) y las tendencias evolutivas propias las que libremente deben dar las pautas de unas nuevas formas organizativas. Como antes se ha indicado, ni el Derecho europeo ni el proceso de Bolonia son vinculatorios de las propias decisiones en este plano, aunque la observación de las formas organizativas de las Universidades más avanzadas (y exitosas) tiene que ser necesariamente una directriz en esa línea.

5. REFLEXIONES FINALES

Con la misma orientación de la obligada brevedad con que se han desarrollado las ideas hasta ahora expuestas debo pasar al plano de la reflexión conclusiva. Y ello para notar inicialmente la necesidad de proceder a una modificación de la normativa universitaria española que fuera coherente con los procesos de reforma de la actividad docente (la estructura del sistema educativo) que ha desencadenado el proceso de Bolonia. Este proceso, como es bien conocido, ha llevado consigo de forma matizadamente distinta en los distintos países una profunda reforma de las titulaciones (curricula) cuya utilidad, por cierto, es algo que deberá medirse en un próximo futuro con arreglo a los sistemas de evaluación de la calidad de la enseñanza cuyo nacimiento es este mismo proceso el que lo ha propiciado.

El párrafo anterior no debe entenderse, por tanto, como una valoración positiva del contenido del proceso ni lo contrario. Se trata de una mera constatación de la

realidad de una reforma que me da pie para desear, por coherencia, que se incorpore de una forma nítida a la cabecera de la legislación universitaria y que esa incorporación vaya acompañada de una modificación de ciertos elementos estructurales (sobre todo organizativos) que ya son tradicionales en nuestro sistema universitario y sobre los que se ha establecido en puntos anteriores un diagnóstico negativo. Y ello máxime si se tiene en cuenta que el proceso iniciado en tantos países europeos no se limita a esa reforma curricular, sino que se extiende también a ciertos elementos de calidad y de competitividad y aun de variaciones sustantivas en el sistema de gobierno universitario que están dando lugar a novedades bastante notables sobre lo conocido hasta ahora.

Si hablo de una reforma del ordenamiento jurídico actual lo hago con plena conciencia de la gran utilidad que éste ha tenido y de los avances sustantivos que ha determinado para la Universidad española. En absoluto deben verse en estas líneas descalificaciones a una normativa (partiendo de la LORU de 1983) que ha propiciado una Universidad notablemente superior en calidad, prestaciones y democratización a la que tuve ocasión de conocer como alumno y en mis primeros años de docencia. Coincido, por tanto, en esa valoración positiva de nuestro pasado inmediato con distintos autores, como Sanz Serna, pp. 122 y ss, o Mas Colell, entre muchos otros. Este último autor dice con frase bien explicativa que “las reformas son posibles porque las Universidades gozan, de momento, de buena salud”²¹. Y en todos los casos hablo de autores que establecen propuestas de evolución a partir de diagnósticos sobre los problemas de la actual Universidad española que son compartidos por muchísimos universitarios.

Se trata de construir y no de utilizar la piqueta. En modo alguno.

En esa línea de establecimiento de diagnósticos y de especulación sobre vías de solución hay propuestas que centran en la directriz de menor legislación la clave para acertar en lo adecuado para el futuro. Así, por ejemplo, Mas Colell²² o Michavila²³, que añade que “la clave del éxito se basará en la sustitución de gran parte de los controles *ex ante* por la evaluación *a posteriori* de los resultados alcanzados en las actividades docentes e investigadoras”.

Es de notar la existencia de opiniones sobre “menos derecho” expresadas por no juristas, y probablemente compartiría su opinión si ésta se refiriera –como creo que en buena medida se refiere– a tantísimas normas internas universitarias, normalmente de calidad técnica muy deficiente, basadas en ese permanente principio de desconfianza interna entre los distintos centros de poder en cada Universidad, que conduce al establecimiento de controles sobre controles, instancias de participación, emisión de informes sobre lo que cada cual hace, siendo el resultado final el de “un” sistema de gobierno extremadamente burocratizado, lento y poco eficiente.

Pero los cambios que se propician en estas líneas –y que fundamentalmente podrían ser llamados “desreguladores”– sí que precisan de la emisión de normas por el Estado (sobre todo) y por las CCAA, que pauten el camino de esa desregulación lo

21. MAS COLELL 2004, p. 7.

22. 2004, p. 8.

23. 2006, p. 82.

24. FERRER, p. 32.

25. TORRES MURO 2005, p. 156.

26. FERRER, p. 33, entre muchos otros.

que, paralelamente, supondrá un aumento de las responsabilidades universitarias (o sea, de la autonomía) para que se afronte la creación de un real sistema de gobierno en las mismas.

Porque, insisto otra vez, la clave es crear las condiciones para que pueda surgir “una” política universitaria en cada Universidad, política insertada dentro, obviamente, de los grandes principios generales de actuación, que no corresponde decidir a cada Universidad sino que tienen que ser emanación directa de los órganos que representan al pueblo, o sea, los Parlamentos y los Gobiernos de Estado y CCAA.

La clave es que exista –con esas premisas– “una” política universitaria que pueda desarrollarse, con todas las garantías para la “comunidad universitaria”, de una forma natural e impulsada por los órganos (Rector y su equipo) a los que se haya confiado, de la forma que indiquen las leyes aplicables y los Estatutos universitarios, la conducción de cada Universidad. La cuestión básica es la de quién decide la estrategia de una Universidad²⁴ y eso es un tema de gobierno y, por tanto, de legislación (estatal y autonómica). En suma, se trata de conseguir una verdadera autonomía que en modo alguno pueda ser identificada con el “refugio de grupos de intereses más o menos confesables”²⁵.

La legislatura que ahora inicia su recorrido final ha mostrado, curiosamente, un gran respeto a la hora de afectar al texto cabecera del ordenamiento universitario. La LOU (de 2001, modificada en 2007) solo ha sido afectada a última hora en unos pocos preceptos, y no sustancialmente, por la Disposición final tercera de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (2011). Buena muestra de lo que digo es que cuando se ha pretendido dar una base jurídica a una política tan ambiciosa formalmente como la de los *Campus* de Excelencia Internacional se ha acudido a integrar unos concretos preceptos en una norma tan singular como es la Ley de Economía Sostenible de 2011. La misma Estrategia Universidad 2015 contiene distintas propuestas reformadoras mediante las que se pretende incrementar la autonomía y la rendición de cuentas, pero sin llegar a proponer, para su consecución, modificaciones normativas.

En ese marco reformador y volviendo a los comienzos de estas páginas, el derecho fundamental a la autonomía universitaria, interpretado de la forma como lo hizo la STC 26/1987 y siguiendo como en un desarrollo lógico las pautas a las que conduciría el mismo, podría ser un obstáculo para determinado tipo de reformas. Estoy pensando, en concreto, en las características que reviste el gobierno de muchas de las Universidades de más prestigio y que en los últimos años se extiende por distintos países europeos, de centrar en una suerte de Consejo de Gobierno, de Administración o Dirección y formado, sustancialmente, por personas representativas de intereses sociales y políticos pero externos a la Universidad, la clave del gobierno universitario²⁶, en cuanto que el mismo debería trazar las grandes líneas estratégicas que, posteriormente, un Rector y su equipo –dependiente de distintas formas de este Consejo– debería implementar. Estoy absolutamente seguro que de elegirse en algún momento esta fórmula para el gobierno de nuestras Universidades, existiría

la tentación –y alguien caería en la misma– de utilizar el banderín de enganche del derecho fundamental a la autonomía universitaria, para oponerse a tales deseos. La “manipulación” sobre los conceptos de “comunidad académica” o de “asuntos académicos” sería la pieza necesaria para todo ello.

Lo que no implica, en absoluto, que determinados deseos reformadores sí que puedan y deban ser evitados con la apelación a la autonomía universitaria. Porque una cosa es desear la reforma de las Universidades para caminar hacia estructuras más eficaces de gobierno y otra, muy distinta, la del permanente deseo, que algunos pueden sentir, de controlar cualquier aspecto de actuación de una institución tan decisiva para el desarrollo económico y social de un país como lo es la Universidad de estos comienzos del siglo XXI. Ahí sí que habría que hacer jugar –en el hipotético caso de que eso fuera lo que se pretendiera– la virtualidad y utilidad de la construcción del TC español sobre el derecho fundamental a la autonomía universitaria.

Responsabilidad (autonomía), dación de cuentas, control de calidad. Son esquemas muy conocidos pero que tienen que conjugarse conjuntamente²⁷. Y, junto a ellas, competitividad, como la última de las aportaciones del pensamiento que gira en torno a la actividad universitaria y cuya relación con el mercado y, otra vez, el control, parece evidente²⁸. Todo ello, por supuesto, en el marco de una sustancial modificación del sistema de financiación de las Universidades²⁹ en cuanto coarta las ganas de innovación (o sea, una de las plasmaciones de la autonomía) y conduce a unas tasas de inequidad insoportables, en mi opinión, para una sociedad avanzada como es la actual.

Todo esto significa una sustancial modificación del marco normativo actualmente existente en el que, entendida de la forma sugerida en estas páginas, la autonomía universitaria tiene que ser la gran piedra basilar del conjunto del sistema.

27. VALLÉS p. 59.
28. IGLESIAS DE USSEL y otros 2009 p. 335.
29. PEÑA T., pp. 140 y ss.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

Entre la múltiple bibliografía y desde el punto de vista exclusivo del enfoque de este trabajo, pueden destacarse las siguientes obras de autores y lengua española:

- EMBED IRUJO, A. (2000): *La enseñanza en España en el umbral del siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 276 pp.
- EMBED IRUJO, A., y MICHAVILA PITCHER, F. (2001): *Hacia una nueva Universidad. Apuntes para un debate*, Tecnos, Madrid, 118 pp.
- FERRER, L. (2010): “Gacelas y leones: reflexiones sobre gobernanza y estrategia de las Universidades españolas”, en las pp. 27 y ss. de PEÑA, D., *op. cit.*
- IGLESIAS DE USSEL, J.; DE MIGUEL, J. M., y TRINIDAD, A. (2009): *Sistemas y políticas de Educación Superior*, Consejo Económico y Social de España, Madrid, 499 pp.
- LEGUINA VILLA, J. (1991): “La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, vol II.
- LLEDO, E. (1984): “La «misión de la Universidad» de Ortega, entre las reformas alemanas y nuestra Universidad”, *Sistema* 59, 1984, pp. 3 y ss.
- MAS COLELL, A. (2004): *La Universidad española: soltando amarras*, Documento de trabajo 61/2004, Fundación Alternativas.
- MICHAVILA, F. (2006): “El crecimiento económico y la innovación universitaria” en las pp. 71 y ss. de F. TOLEDO, E. ALCÓN y F. MICHAVILA (eds.), *Universidad y economía en Europa*, Tecnos, Madrid,
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011): *Estrategia Universidad 2015. Contribución de las Universidades al progreso socioeconómico español 2010-2015*, Madrid, 258 pp.
- PAREJO ALFONSO, L. (2002): “La autonomía de las Universidades”, en *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las Universidades públicas*, Consejo General del Poder Judicial, pp. 291 y s.
- PEÑA, D. (editor) (2010): *Propuestas para la reforma de la Universidad española*, Fundación Alternativas, Madrid, 165 pp.
- SANZ SERNA, J.M. (2010): “Medio siglo de reformas en la Universidad, ¿hemos acabado?”, en las pp.121 y ss. de PEÑA, D., *op. cit.*
- SOSA WAGNER, F. (2004): *El mito de la autonomía universitaria*, Civitas, Madrid, 2004, 173 pp.
- TORRES MURO, I. (2005): *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 171 pp.
- VALLÉS, J.M. (1996): “Gobierno universitario: entre la autogestión estamental y la responsabilidad social”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, 5-6, pp. 59 y ss.

POLÍTICAS UNIVERSITARIAS EN ESPAÑA. DESAFÍOS PENDIENTES

Francisco Marcellán
Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO

1. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA SIGNIFICA CONOCER Y DEFINIR QUÉ QUIERE SER UNA INSTITUCIÓN | 2. INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA DEL CONOCIMIENTO | 3. UNA DOCENCIA DINÁMICA | 4. LAS UNIVERSIDADES EN UN MUNDO GLOBAL | 5. LIDERAZGO SOCIAL | 6. FINANCIACIÓN | 7. CALIDAD, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS | 8. TRAYECTORIA PROFESIONAL DEL PERSONAL DOCENTE INVESTIGADOR | 9. CALIDAD DEMOCRÁTICA DE LAS UNIVERSIDADES | 10. GOBERNANZA | 11. A MODO DE CONCLUSIÓN

SUMMARY

1. UNIVERSITY AUTONOMY MEANS KNOWING AND DEFINING WHAT AN INSTITUTION WANTS TO BE | 2. RESEARCH AND KNOWLEDGE TRANSFER | 3. DYNAMIC TEACHING | 4. UNIVERSITIES IN A GLOBAL WORLD | 5. SOCIAL LEADERSHIP | 6. FINANCING | 7. QUALITY, EVALUATION AND ACCOUNTABILITY | 8. PROFESSIONAL CAREER OF RESEARCH STAFF | 9. DEMOCRATIC QUALITY OF UNIVERSITIES | 10. GOVERNANCE | 11. BY WAY OF CONCLUSION

La tradición reguladora y centralista que ha vivido nuestro sistema universitario a lo largo de la Historia se ha modificado de manera sustancial a partir de la aplicación del precepto constitucional que proclama la autonomía universitaria y las regulaciones derivadas de la asunción de competencias por parte de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, como elementos clave en la financiación de las Universidades, adoptando el Gobierno central un papel menos protagonista que en el pasado inmediato. Por otra parte, la puesta en marcha de mecanismos externos para la evaluación de políticas de calidad docente e investigadora a través de agencias estatales o autonómicas ha introducido otro elemento en el sistema de Educación Superior cuyas repercusiones en el medio plazo están por contrastar sobre todo a la hora de medir su impacto en las Universidades. Finalmente, la puesta en práctica del Plan Bolonia, concebido como un intento de armonización a nivel europeo para el reconocimiento de titulaciones, la potenciación de la movilidad y la homogénea estructuración en ciclos de formación (Grado, Máster y Doctorado) ha añadido otro elemento de debate para la autonomía de las Universidades en cuanto a la concepción de las ofertas académicas propias, la estructuración de las enseñanzas y su proyección internacional.

Estas cuestiones previas constituyen algunos de los elementos complejos en los que se debe basar toda reflexión sobre los desafíos pendientes que tienen nuestras instituciones. ¿Cómo repercute la autonomía en la vida cotidiana? ¿Cómo vincular

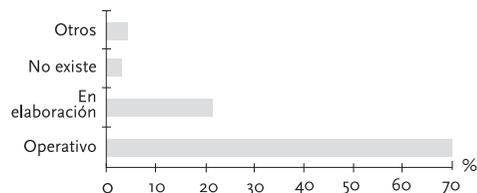
PLANIFICACIÓN Y DIRECCIÓN ESTRATÉGICA

FUENTE
Llinàs-Audet, X., Giroto, M., y Solé Parrelada, F., 2011. "La dirección estratégica universitaria y la eficacia de las herramientas de gestión: el caso de las Universidades españolas". *Revista Española de Educación*, 355. Mayo-Agosto 2011, pp.33-54.

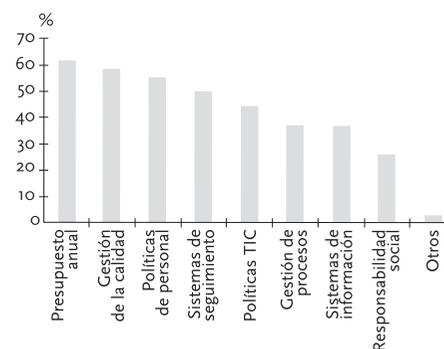
El trabajo realizado por Xavier Llinàs-Audet, Michele Giroto y Francesc Solé (Llinàs-Audet *et al.*, 2011) analiza la situación actual del sistema de dirección estratégica universitaria, introduciendo un debate acerca de la relación entre la dirección estratégica y la eficacia de las herramientas de gestión en el caso específico de las Universidades españolas. Para ello, en primer lugar, describe el contexto actual de la dirección estratégica universitaria y el uso de la planificación estratégica, situándolo en el caso español; en segundo lugar, revisa las diversas experiencias llevadas a cabo por las instituciones españolas y, finalmente, utiliza los resultados para

presentar reflexiones sobre los desafíos futuros de la dirección estratégica universitaria y los sistemas de toma de decisiones, con el uso eficaz de las herramientas de gestión para la calidad de los servicios universitarios, en el actual contexto de cambios en que las instituciones de Educación Superior están sometidas.

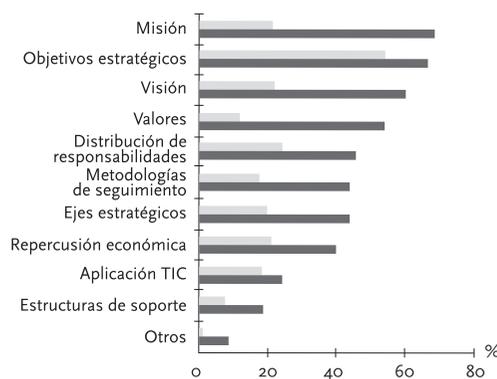
Algunas de las figuras extraídas del estudio revelan que las Universidades españolas han asumido un compromiso claro y pragmático con las prácticas de gestión, especialmente con el desarrollo de sus planes estratégicos.



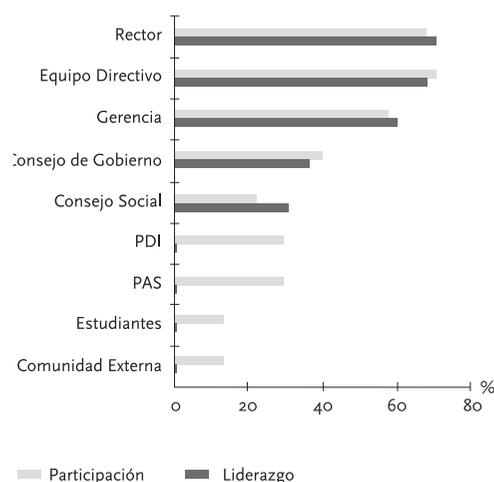
Grado de desarrollo de la planificación estratégica
Fuente: Llinàs-Audet *et al.*, 2011



Grado de alineamiento de los elementos de gestión de la Universidades con la estrategia institucional.
Fuente: Llinàs-Audet *et al.*, 2011



Comparación entre los elementos incluidos en la formulación de la estrategia y en los sistemas de control.
Fuente: Llinàs-Audet *et al.*, 2011



Liderazgo y participación en la formulación estratégica.
Fuente: Llinàs-Audet *et al.*, 2011

la financiación a políticas globales o locales?. ¿Cómo se percibe la calidad docente e investigadora y qué mecanismos se diseñan para su evaluación?

A continuación trataré de articular aquellos aspectos que me parecen centrales para un debate en modo alguno autocomplaciente.

1. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA SIGNIFICA CONOCER Y DEFINIR QUÉ QUIERE SER UNA INSTITUCIÓN

Frente a esa visión pasiva de aplicar lo que los poderes públicos querían del sistema universitario (formación de élites profesionales o de recursos humanos cualificados en base a demandas externas) el principio de autonomía reside, en mi opinión, en dos hechos fundamentales:

1. Explicitar lo que una Universidad quiere ser y, por tanto, hacer en el medio y largo plazo.
2. Rendir cuentas del trabajo realizado y los resultados obtenidos ante los poderes públicos y la sociedad en general.

Ello implica un ejercicio de responsabilidad colectiva en el seno de la comunidad universitaria (profesores en sus diferentes niveles, personal de administración y servicios, alumnos) que debe ir más allá de limitarse a su trabajo cotidiano y, por consiguiente, cooperar de manera activa en un proyecto común que, basado en la reflexión, el debate y la acción, potencia la aportación individual en una dimensión global. Esa participación debe ser un elemento central de la vinculación de los diferentes sectores a la institución lo que facilita la identidad colectiva y posibilita una proyección social de cara al exterior.

Responsabilidad que, en mi opinión, se fundamenta en mecanismos concretos de participación en la toma de decisiones que deben ser asumidas colectivamente si se desea un éxito en su aplicación. Aquí surge la discusión sobre la gobernanza que abordaré más adelante. Planteo como premisa básica que para asumir la puesta en práctica de compromisos de actuación, el debate y reflexión previas son fundamentales y no se deben escatimar medios para que aquellos agentes que deben aplicar los acuerdos definidos en organismos de representación los hagan suyos porque los sientan como propios al haber participado en el proceso previo a la toma de decisiones y no como meros “aplicadores” de decisiones ajenas.

UNIVERSIDAD DE DEUSTO



FUENTE

http://www.deusto.es/servlet/Satellite/Page/1102609954981/_cast/%231102609954981/UniversidadDeusto/Page/PaginaCollTemplate

Deusto 2014 es el plan estratégico de la Universidad de Deusto para los próximos cuatro años. No es un documento cerrado sino un proceso vivo, en interacción con la propia comunidad universitaria y la sociedad.

Un plan convergente con el proyecto Aristos Campus Mundus 2015, la construcción de los Espacios Europeo y Global de Educación Superior, el Plan Universitario Vasco 2014, el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015, la Estrategia Universidad 2015 y la Estrategia de Innovación E21.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

- Compromiso por la Excelencia académica en Investigación, Docencia y Transferencia del Conocimiento.
- Una Comunidad Universitaria para la Innovación y Proyección social.
- Una organización de calidad, motivada, participativa y eficiente, al servicio de las personas y del Proyecto.

PROYECTOS ESTRATÉGICOS

- Research.
- Transfer.
- Talentia.
- MFUD. Modelo de Formación Universidad de Deusto.
- Orientación.
- DITA. Deusto International Tuning Academy.
- International Degrees.
- DIRS. Deusto International Research School.
- Plurilingüa.
- E-Campus.
- Valores.
- Emponderamiento.
- Campus intercultural-interreligioso.
- I+M.
- DRSU Deusto Responsabilidad Social Universitaria.
- Empleo.
- Networking.
- Alumni.
- ACM. Aristos Campus Mundus.
- PAS.
- PDI + Departamentos.
- Estudiantes.
- Transforma.
- Calidad.
- Hábitat.

De lo anterior se sigue que cada Universidad responde a modelos y perfiles propios en permanente dinámica de creación si quiere ser realmente autónoma. Pero saber lo que quiere ser una Universidad exige un proyecto bien definido colectivamente, con vocación de duración más allá de coyunturas cuatrienales derivadas de procesos electorales para la conformación de los órganos de dirección de la institución. De ahí que un elemento clave sea la estructuración de un PLAN ESTRATÉGICO como guía de actuación, en base a definiciones como misión y visión de la Universidad, objetivos primarios y secundarios e indicadores que monitoricen el proceso de actuación. Ahí residirá una primera respuesta al “querer ser” así como al “qué hacer”. El ejercicio de elaboración del Plan Estratégico debe implicar una retroalimentación permanente entre los responsables académicos en sus diferentes niveles y el resto de la comunidad universitaria. Pero tan importante como la elaboración es el seguimiento del Plan. No debe convertirse en una coartada de autocomplacencia sino en un ejercicio de responsabilidad que implica una evaluación sistemática y una rendición de cuentas ante la propia comunidad universitaria pero también ante la sociedad. Los Consejos Sociales constituyen un elemento de articulación de diversos sectores en el día a día de las Universidades con competencias bien definidas pero de eficacia y eficiencia manifiestamente mejorable, pero no habría que olvidar el papel de los órganos de representación política tanto a nivel autonómico como nacional.

Los ejes estratégicos de un Plan se deben articular en torno a

1. La formación en sus diferentes niveles que represente algo más que la reproducción del conocimiento existente y contemple no solo el perfil profesional específico sino la dimensión de ciudadanía democrática que se debe alimentar en los procesos de aprendizaje.
2. La generación y transferencia del conocimiento, basada en la investigación más allá de un perfil utilitarista en el corto plazo sino en el pensamiento creativo y crítico que aporte también respuestas a problemas reales en el medio y largo plazo. Transferencia en el más amplio sentido de la palabra, no para alimentar el “ogro académico” sino para aportar valor y proyectar la actividad hacia otros destinatarios.
3. La relación con la sociedad en la que se inscribe la institución tanto en el marco más próximo como en el ámbito global. Conceptos como responsabilidad social e internacionalización forman parte del nuevo paradigma de misiones que cada Universidad debe plasmar en sus acciones propias.

Las “nuevas” misiones de la Universidad deben partir del protagonismo de toda la comunidad que la sustenta, con sus diferentes contribuciones (docente, investigadora así como gestión y apoyo a las anteriores).

2. UNA DOCENCIA DINÁMICA

Hemos señalado anteriormente la formación como una de las señas de identidad de una Universidad. El papel de los profesores es clave, en tanto dinamizadores y potenciadores del conocimiento (“se enseña lo que se sabe”), pero la actitud y disposición de los alumnos a aprender es condición indispensable para llegar a los objetivos finales del proceso. Frente a visiones estancas del conocimiento, la integración de los diferentes procesos es vital. La formación debe ir más allá de la estructuración secuencial de contenidos sino de la integración de lo aprendido en un contexto más amplio, ante situaciones que impliquen transversalidad y vocación multidisciplinar, trabajo individual potenciador del colectivo para el contraste de hipótesis y resultados y que genere criterio propio que se ponga de manifiesto a la hora de evaluar el aprendizaje más allá de la mera capacidad de reproducir lo que se ha enseñado.

La reivindicación de una docencia de calidad, que permita mejorar el conocimiento previo y la capacidad para abordar nuevas situaciones, que haga “disfrutar” lo aprendido pero también la pasión por enseñar, debe ser un elemento distintivo de una Universidad comprometida con tareas de formación no solo convencional (Grados y Postgrado) sino en un sentido más amplio (la denominada “enseñanza para mayores” es un buen ejemplo) en el que se implementen programas de formación continua.

La evaluación del aprendizaje es, asimismo, un elemento crítico. Parcializar las actuaciones frente a la integración final debe ser una forma de actuación a superar y sobre todo, facilitar el tiempo para la sedimentación de conceptos e ideas frente a la obsesión por colocar la evaluación continua como un valor en sí mismo. La coordinación en el aprendizaje de diversas materias debe ser una prioridad frente a los departamentos estáticos que posibilitan las actuales dinámicas académicas. La concepción de una titulación como un todo armónico debe implicar una evaluación final de los conocimientos que va más lejos de los trabajos Fin de Grado o Máster. Las habituales encuestas por asignatura deberían complementarse con una encuesta global de síntesis al finalizar el ciclo (Grado o Máster) y el seguimiento, *a posteriori* de los egresados constituye un reforzamiento y retroalimentación de los procesos de aprendizaje. Los egresados deberían jugar un papel central en las políticas de evaluación de cara a mejorar y corregir. Los foros de participación de éstos, actualmente inexistentes, contribuirían también a reforzar la identificación de los egresados con la institución universitaria. Sus aportaciones en base a sus experiencias profesionales constituirían un elemento ilustrativo del cómo hacer *a posteriori* lo que la Universidad ofrece *a priori*.

El apoyo a la formación docente de los nuevos profesores es otro elemento a reforzar en las políticas de cada Universidad. La posibilidad de foros y seminarios para aprender no solo técnicas sino también compartir experiencias en las dificultades

de la docencia debería ponerse en práctica. La idea de que un profesor “tiene que buscarse la vida” en su trabajo docente contradice esa acción estratégica que sitúa el aprendizaje como uno de los ejes estratégicos de la institución universitaria.

3. INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA DEL CONOCIMIENTO

Uno de los elementos identificadores de la Universidad es la generación de conocimiento, su contraste y su transferencia. No solo como valor en sí mismo, conocer es dar un paso superior a la mera interpretación de modo que fomente la puesta en cuestión de lo existente, aportando respuestas que permitan validar modelos. La generación de conceptos es un proceso dinámico en las diversas culturas que cohabitan en las instituciones universitarias y hay que posibilitar de manera sistemática que se permeabilice no solo en el ámbito del profesorado sino también en los estudiantes. La investigación, en un sentido amplio, facilita el pensamiento propio y la aportación a una mejora de las concepciones de la realidad existente que deben ir destinadas no al propio colectivo investigador sino que deben saber transmitirse a la sociedad.

Como eje estratégico, deben convivir en las políticas de investigación el derecho a la autonomía temática del investigador junto con líneas más transversales que respondan a opciones definidas con criterios de priorización, sometidos a un debate y reflexión previas. Evitar, de nuevo, los compartimentos estancos señalados en los procesos de formación y posibilitar un mejor conocimiento, más allá de lo puramente estadístico, de las fortalezas que presenta la institución.

La estructura departamental no se ha revelado como un instrumento favorecer de políticas colectivas de investigación debido a las rigideces de los procesos de adscripción y consolidación del profesorado. Por su parte, los modelos alternativos de organización (grupos de investigación o Institutos universitarios) pueden chocar con la inflexibilidad estructural de las Universidades que en el caso español no disponen de modelos de gestión adecuados para su potenciación. Los mecanismos de interfaz para la transferencia de conocimiento (Parques Científicos o Centros Tecnológicos) poseen debilidades notables vinculadas a la propia validación y reconocimiento académico que los instrumentos legales disponibles (Ley de la Ciencia, Tecnología e Innovación, recientemente aprobada en las Cortes) deberían corregir con carácter prioritario.

La investigación necesita de personas que, en el seno de la Universidad, vean facilitada su tarea y visualizada su trayectoria profesional. Los soportes técnicos y de ges-

GEORGIA INSTITUTE OF TECHNOLOGY (1)



FUENTE

<http://www.gatech.edu/vision/>

The Georgia Institute of Technology is one of the nation's top research universities, distinguished by its commitment to improving the human condition through advanced science and technology.

STRATEGIC PLAN GOALS AND INSTITUTIONAL INITIATIVES

Georgia Tech's new Strategic Plan outlines five overarching goals that are designed to help take the Institute to its 150th anniversary in 2035 (outlined on the other side). In the fall of 2010 various academic and administrative units are being asked to identify the ways in which they can help achieve the goals outlined in the plan. While many of the specific unit-level action plans that will be used to address the strategies and accomplish goals have yet to be identified, faculty, staff, administrators, and others are working together in a number of exploratory groups to begin the process of thinking about how the Institute might move forward with a short list of big ideas identified in the planning process. The ten Institute-wide initiatives are listed below. The plan is designed as a living document, and as such, many other "big ideas" are anticipated in the months and years to come.

VISION

Georgia Tech will define the technological research university of the 21st century. As a result, we will be leaders in influencing major technological, social, and policy decisions that address critical global challenges. "What does Georgia Tech think?" will be a common question in research, business, the media, and government.

MISSION

Technological change is fundamental to the advancement of the human condition. The Georgia Tech community—students, staff, faculty, and alumni—will realize our motto of "Progress and Service" through effectiveness and innovation in teaching and learning, our research advances, and entrepreneurship in all sectors of society. We will be leaders in improving the human condition in Georgia, the United States, and around the globe.

tión de la investigación deben ser mejorados y profesionalizados sustancialmente, de manera que el investigador se centre en su tarea prioritaria y optimice su tiempo de trabajo frente a actividades colaterales. Los aspectos multidimensionales de la evaluación de la actividad investigadora contemplan no solo las publicaciones (con valoraciones varias según las diferentes culturas académicas), sino las tareas de formación de investigadores, la capacidad de atraer y retener talento junto a la movilidad de personal, la consecución de recursos económicos y materiales a través de proyectos y convenios, la presencia en comités editoriales de revistas de referencia en el área de investigación, la participación relevante en Congresos bien como organizador o como conferenciante invitado, la transferencia y divulgación de los propios resultados, todos ellos deberían ser objeto de una atención preferente y ser valorados de una manera equilibrada. El reconocimiento del trabajo bien hecho junto con la simplificación de los procesos de evaluación así como los mecanismos de información para la rendición de cuentas forman parte de las tareas inexcusables en el futuro más próximo. Algunas de ellas exceden a las propias Universidades pero en la medida de sus posibilidades deberían contribuir a lanzar buenas prácticas en esa dirección.

4. LAS UNIVERSIDADES EN UN MUNDO GLOBAL

Uno de los distintivos del presente momento histórico es la internacionalización del conocimiento y la necesidad de cooperar para competir en un mundo globalizado³⁰. Atraer estudiantes y profesores “sin fronteras” enriquece la institución universitaria y la elección de estrategias que lo posibiliten es vital para la proyección externa de la Universidad. Más allá de la obsesión del *ranking*, las Universidades deben definir bien con qué otras instituciones académicas van a colaborar, el valor añadido que representa y, sobre todo, el reforzamiento de aquellos ámbitos en los que la cooperación puede tener un efecto que corrija debilidades estructurales. Las buenas prácticas en dicha colaboración deben tener una traducción inmediata en la calidad docente, investigadora y de gestión. Seleccionar eficazmente con quién colaborar es una tarea que debe reflejar qué se quiere mejorar y por qué, así como compartir fortalezas institucionales que deben difundirse al exterior.

Los programas de movilidad de estudiantes y profesores (ERASMUS es buen ejemplo) han contribuido a superar las paradojas localistas y abrir mentes y corazones a otras realidades. Pero hay que avanzar en el trabajo en red, compartir programas de formación para facilitar el reconocimiento mutuo (uno de los objetivos de Bolonia), presentar proyectos de investigación en marcos supranacionales, compartir recursos de alto coste, contrastar experiencias en la eficiencia de la gestión académica,

30. El tema de la internacionalización de las Universidades ha sido tratado por HAUG, G. y VILALTA, J.M. en el 2 Documento de Trabajo de Studia XXI, La internacionalización de las Universidades, una estrategia necesaria. Fundación Europea Sociedad y Educación. Madrid. 2011.

GEORGIA INSTITUTE OF TECHNOLOGY (2)



FUENTE
<http://www.gatech.edu/vision/>

GOAL 1

Be Among the Most Highly Respected Technology-Focused Learning Institutions in the World.

Strategies

- Enrich the student experience.
- Innovate in instruction methods, course design, and curricula.
- Develop the *campus* and its neighborhood as a vibrant live-work-learn-play environment.

GOAL 2

Sustain and Enhance Excellence in Scholarship and Research.

Strategies

- Strive to be the best in teaching, research, and application.
- Lead in targeted reputational areas.
- Support faculty-led initiatives for transformative interdisciplinary research.
- Demonstrate relevance and vitality by investing in faculty and infrastructure.

GOAL 3

Ensure That Innovation, Entrepreneurship, and Public Service are Fundamental Characteristics of Our Graduates.

Strategies

- Establish world-class initiatives to serve Georgia Tech, the state, and other strategic national and international partners.
- Innovate in how we incentivize and support commercialization.
- Serve in state, national, and global leadership positions.

GOAL 4

Expand Our Global Footprint and Influence to Ensure That We Are Graduating Good Global Citizens.

Strategies

- Expand the world's footprint at Georgia Tech.
- Extend and leverage Georgia Tech's impact around the globe.
- Embrace and support globally engaged students.

GOAL 5

Relentlessly Pursue Institutional Effectiveness.

Strategies

- Continuously improve all support functions and processes.
 - Implement a performance-based management system.
 - Develop an entrepreneurial financial model reflecting best practices of both private and public institutions.
-

desarrollar mecanismos que fomenten el carácter emprendedor y la innovación, son algunos ejemplos que merecen ser destacados. La definición de ámbitos geográficos de actuación debe superar el eurocentrismo y el norteamericanismo posibilitando la relación con otros centros de los llamados países emergentes en los que volcar experiencias exitosas. La dimensión latinoamericana debería ser objeto de una atención prioritaria no solo por razones culturales sino por brindar instrumentos de cooperación que optimicen políticas, sobre todo en el campo de la formación de investigadores, altamente costosas en la actualidad.

Un elemento complementario es el apoyo a proyectos de cooperación al desarrollo, tanto en la formación de cooperantes como en la investigación de tecnologías *ad hoc*. Esa es una contraparte de la internacionalización en las que las Universidades pueden jugar un papel dinamizador tanto en el interior de la institución (desde el punto de vista de programas propios como del valor de la solidaridad en acción) como externamente en la dimensión cooperativa entre redes.

5. LIDERAZGO SOCIAL

Una de las características del modelo universitario actual es que su referente comparativo son instituciones académicas, lo que crea un mecanismo de autocomplacencia exento de autocrítica hacia su responsabilidad social. Profesores y estudiantes deberían ser ejes de referencia en el debate sobre la realidad económica, social y cultural, no solo por su propia actividad sino por un sentido de responsabilidad, que en el caso de las Universidades públicas está vinculado a la ciudadanía que soporta económicamente dichas tareas mediante sus impuestos.

Aunque individualmente algunos universitarios, a título individual, aporten sus conocimientos para abordar problemas cotidianos de la sociedad en múltiples ámbitos (desde la exclusión social a la emigración, desde el cambio climático a las políticas energéticas, desde las tecnologías de la información y las comunicaciones hasta las agroalimentarias, desde los modelos de transporte hasta la calidad de vida, desde la biomedicina a la salud integral), la institución como tal no asume el compromiso de ser un referente en los temas en los que su conocimiento podría contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía. En la Universidad no hay establecidos “observatorios” orientados a la reflexión seria y rigurosa de los diversos problemas en los que sus miembros están en condiciones de aportar criterios serios y rigurosos (frente a la pusilanimidad y debilidad reinantes, sobre todo en medios de comunicación), contrastar y validar alternativas, interaccionar con la ciudadanía

a la que hay que dotar de instrumentos que faciliten la configuración de criterio autónomo y propio y, sobre todo, servir de referente en unos momentos en los que la “autoridad moral” del conocimiento se ve superada por la “autoridad factual” de la frivolidad y la ocurrencia convenientemente amplificadas.

Ese liderazgo moral, tanto individual como colectivo, debería ser una de las apuestas decididas de las Universidades españolas, abriendo a la sociedad las inmensas posibilidades generadas en su interior y comprometiéndose a la dinamización sociocultural y política de un país, afectado por una crisis económica galopante cuya traducción en la calidad democrática, en el modelo social y los valores globales de la ciudadanía se pueden ver afectados de manera sustancial. La propia inmersión de la Universidad en un sistema educativo del que constituye el colofón pero del que se encuentra aislada, más allá de las campañas de captación de estudiantes en los centros de Secundaria, debería superar esa concepción estanca y pasiva en la que se encuentra en la actualidad. Fomentar la curiosidad científica y crítica en todos los niveles educativos exige de la Universidad un rol protagonista que posibilitaría una mejora del sistema educativo en su conjunto.

6. FINANCIACIÓN

Los períodos de crisis económica ponen de manifiesto que los Gobiernos deben tener claras las prioridades en sus acciones de cara al fortalecimiento del tejido económico y social. La educación es un elemento central no solo de cara a posibilitar una ciudadanía más responsable y comprometida con los valores democráticos sino que debe ser un estímulo para el espíritu creativo y emprendedor de los ciudadanos de nuestro país. El retraso histórico en la financiación del sistema educativo respecto a los países de nuestro entorno geográfico ha intentado corregirse en los últimos años pero no ha logrado consolidarse de una manera sólida. En el caso de las Universidades, las propias características de la financiación (no se contemplan objetivos con una evaluación dinámica de su cumplimiento, la preponderancia de la financiación por parte de las Comunidades Autónomas en base al número de alumnos, el coste real de los procesos de aprendizaje, las tasas de matrícula, la eficiencia de los procesos de aprendizaje y la penalización de los resultados por debajo de la media, el impacto económico de la investigación y su transferencia, la ausencia de potentes actividades de mecenazgo) se ven agravados por una organización interna que debe mejorar de manera importante en muchos dominios de actuación.

Los criterios de financiación de las Universidades públicas constituyen uno de los

retos inmediatos de nuestro sistema de educación e investigación. Generar recursos desde las Universidades, pero no a cualquier precio, debe complementar el compromiso de los responsables políticos para favorecer un sistema de Educación Superior en el que todo joven con requisitos de capacidad y mérito pueda acceder en las mejores condiciones y poder desarrollar su talento de forma responsable. La política de becas es crucial en este punto y los incentivos para reconocer el trabajo bien hecho deben constituir el eje central. Las condiciones de trabajo y contratación así como la retribución de los profesores deben ser óptimas en base a compromisos transparentes por parte de las Universidades tanto en relación con las tareas docentes como investigadoras. La dignificación social del profesorado, en todos sus niveles, debe ser un elemento identificador de un sistema educativo de calidad contrastada y que debe ser seña de identidad como país.

La estabilidad temporal de la financiación es otro elemento clave para consolidar nuestro sistema de Educación Superior. La experiencia de una acción puntual como ha sido la de *Campus* de Excelencia Internacional debería llevar a una reflexión sobre el modelo puesto en práctica, pero que exige una medida de su impacto a través de un seguimiento de las políticas de las Universidades y sus grados de libertad a la hora de llevar a cabo las acciones programadas.

El “café para todos” en los programas de financiación de las Universidades se ha revelado como una estrategia errónea y poco estimulante para la mejora continua. La garantía de una financiación basal contrastada con el cumplimiento de objetivos comunes junto a una financiación específica en base a políticas diseñadas por la propia Universidad que permitan proyectar las fortalezas de la institución junto con la corrección de sus debilidades más evidentes, constituiría un elemento complementario que reforzaría la autonomía y responsabilidad. Su uso eficiente exige por parte de los responsables académicos una gestión suficientemente profesionalizada que supere la componente voluntarista y cortoplacista vigente en nuestro actual modelo.

Finalmente, la rendición de cuentas en la gestión presupuestaria tanto en los órganos colegiados como ante el Consejo Social debería ser fomentada con rigor y publicitada adecuadamente.

7. CALIDAD, EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La concepción dinámica de los procesos de calidad docente, investigadora y de gestión implica, en primer lugar, tener claro lo que hay que hacer y saber hacerlo, articulando líneas de seguimiento permanente y evaluación para la mejora de los

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA



UNIVERSIDAD
POLITÉCNICA
DE VALENCIA

FUENTES

<http://www.upv.es/entidades/SEPQ/infoweb/sepq/info/771699normalc.html>

<http://www.upv.es/entidades/SEPQ/infoweb/sepq/info/U0553827.pdf>

PLAN ESTRATÉGICO

Uno de los principales objetivos que se marcó el equipo rectoral en 2004 fue la elaboración de un plan estratégico de la Universidad Politécnica de Valencia para el período 2007-2014 que fuera el resultado de un proceso de reflexión y debate interno abierto a la participación de toda la comunidad universitaria. A su término, el plan estratégico habrá

definido qué metas quiere conseguir la UPV a medio plazo, cómo lograr la implicación de las personas y las unidades y cómo orientar a la institución hacia una cultura de gestión por objetivos y resultados; de mejora continua y de aseguramiento de la calidad. Desde diciembre de 2005 la Comisión de Plan Estratégico viene trabajando en las distintas fases de este proyecto.

ÍNDICE

PLAN ESTRATÉGICO UPV

- 01** INTRODUCCIÓN
- 02** LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA EN CIFRAS Y SU ENTORNO
- 03** MISIÓN, VISIÓN Y VALORES DE LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA
- 04** PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO
 - 4.1. Metodología de trabajo
 - 4.2. Miembros de la comisión del Plan Estratégico
- 05** PLAN ESTRATÉGICO: EJES ESTRATÉGICOS, OBJETIVOS ESTRATÉGICOS, LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y PLANES DE ACCIÓN
 - 5.1 Planes de acción
 - 5.2 Indicadores

procesos definidos colectivamente a través de un Plan Estratégico institucional cuyo rol hemos analizado al comienzo de esta presentación.

La calidad institucional no es una actividad orientada al “marketing” para consolidar y atraer recursos humanos y económicos sino un elemento central en la percepción de los procesos y resultados de los mismos no solo por parte de los miembros de la comunidad universitaria sino también por la sociedad. En nuestro país no ha existido una cultura institucional sobre la calidad de las actividades básicas y ha sido la creación de agencias específicas la que ha introducido el tema en el debate en las Universidades. Las repercusiones específicas en la adscripción y consolidación del profesorado (a través de la acreditación externa), la puesta en marcha de titulaciones vinculada a un proceso de verificación y de acreditación *a posteriori* de las mismas, el reconocimiento de la actividad investigadora de los profesores permanentes (sexenios), los “sellos” de Sistemas de Gestión de Calidad Interna, las menciones de calidad de programas de doctorado, entre otros, son los que han generado una dinámica en la que mensaje y mensajero han sido confundidos. El “hacer bien lo que hay que hacer” debería ser un *leit motiv* de cualquier institución universitaria preocupada por el impacto de sus acciones tanto interna como externamente.

La confianza y la complicidad van parejas a los procesos de calidad, que no deberían ser concebidos como una “ocurrencia” de los equipos de dirección sino como una “necesidad” objetiva para contrastar lo previamente establecido con lo realmente puesto en práctica. No se trata, como se ha indicado por parte de los escépticos, de trasladar a la Universidad metodologías válidas en el sector empresarial, sino disponer de instrumentos que permitan mejorar nuestro trabajo cotidiano en base a reflexión y decisiones colectivas para corregir lo que no se hace bien y ser reconocidos (tanto a nivel individual como colectivo) por aquello que se hace bien. La evaluación externa debe ser una garantía de que la autoevaluación no es un brindis al sol y que la responsabilidad debe ir ligada a la autonomía.

Pero, además, los procesos e evaluación deben ir acompañados de esa “mirada externa” que no solo garantiza la independencia sino el compromiso por la mejora. Las agencias de evaluación no deben ser entes fiscalizadores de la calidad del sistema universitario sino observatorios privilegiados basados en su profesionalidad y autonomía. Las agencias deben ser garantía de la calidad de las instituciones y no ser concebidas como meros expendedores de “reconocimientos” variados y variopintos. La transparencia en sus actuaciones debe ser un valor añadido que debe también contemplar la simplificación en la evaluación de procesos relacionados con docencia, investigación y gestión, el apoyo técnico y la información clarificadora de objetivos y acciones para llevarlo a cabo. De nuevo, principios como confianza y complicidad deben marcar las relaciones entre agencias y Universidades desde la perspectiva del apoyo y respeto mutuos.

Por otra parte, la calidad no es un fin en sí mismo sino un instrumento que debe facilitar la rendición de cuentas que hemos apuntado anteriormente. Ello implica que no solo la institución universitaria conoce lo que hace sino que lo hace llegar a la

sociedad como una responsabilidad inherente a su servicio público. En ese sentido, contribuye a su liderazgo y al reconocimiento externo de su actividad y facilita la identidad de sus misiones para que la sociedad vea justificado los apoyos ineludibles para su desarrollo.

8. TRAYECTORIA PROFESIONAL DEL PERSONAL DOCENTE INVESTIGADOR

Un elemento importante de la calidad docente e investigadora está asociado a las políticas de adscripción del profesorado en sus diferentes niveles. La primera fase, predoctoral, debe centrarse en el desarrollo de la tesis doctoral y la paulatina incorporación a tareas docentes sobre la base de un aprendizaje tutelado. La fase posdoctoral, concebida como el desarrollo de una autonomía investigadora, debería armonizar las estancias en otros centros con la consolidación de los resultados derivados de la tesis y la apertura de nuevas líneas de trabajo. La movilidad es un punto crítico y las circunstancias estructurales (vinculadas en muchos casos a políticas departamentales y de áreas temáticas) requieren un tratamiento específico. El modelo “tenure track” cobra un sentido natural (y el programa Ramón y Cajal se configuró en esa dirección) que se ve balanceado con las limitaciones asociadas a los procesos de acreditación en figuras como Ayudante Doctor y Contratado Doctor, que impiden una atracción de investigadores extranjeros de forma inmediata, salvo que se acuda al modelo de profesor visitante, de escasa aplicación en las Universidades españolas. El impacto de los procesos de acreditación para profesores TU y CU está por realizar, pero en base a algunos datos hasta la fecha han significado una consolidación en las plazas de personas ya vinculadas a los departamentos e incluso una escasa “competitividad” numérica de candidatos que optan a las plazas. Insuficiencias del sistema de acreditación han sido detectadas y puestas de manifiesto pero, en última instancia, la responsabilidad de los departamentos y de la propia Universidad es central.

La movilidad es un principio básico para “airear” intelectualmente el ámbito departamental y evitar las reproducciones endogámicas. Por otra parte, la atracción de talento significa apostar por riesgos en nuevas direcciones de investigación y los departamentos deberían definir también su plan de actuación incardinado en el Plan Estratégico de la Universidad.

9. CALIDAD DEMOCRÁTICA EN LAS UNIVERSIDADES

Las personas que constituyen la comunidad universitaria son sujetos con derechos y deberes de fácil identificación en base a principios de publicidad y transparencia. Algunos mecanismos garantistas de un escaso recorrido hasta la fecha, como el Defensor del Universitario, permiten articular instancias a las que acudir para solicitar apoyo ante situaciones que se consideran vulneradoras de esos derechos. Normativas de cara a los derechos de estudiantes, profesores y personal de administración y servicios permiten superar la fase de relación personal (profesor-alumno, “maestro-discípulo”, “responsable-sujeto pasivo”) y dotarla de una perspectiva institucional vinculada a la definición de valores propios de la Universidad.

La calidad democrática se vehicula a través de la información, el debate y la toma de decisiones, pero también en la rendición de cuentas por parte de los responsables de las diferentes instancias. Los órganos de participación institucionales (Consejos de Departamento, Juntas de Facultad, Juntas de Gobierno) se deberían potenciar con mecanismos “informales” tanto física como virtualmente, que facilitaran la información sobre las acciones que hay que adoptar y su ejecución. El valor “democrático” no sólo está vinculado a la participación con motivo de procesos electorales sino a la implicación en la actividad cotidiana universitaria, que en estos momentos fomenta la delegación frente a la participación activa.

Por otra parte, calidad democrática significa también calidad en las condiciones de trabajo (salariales, sociales, ambientales, estructurales) junto con temas vinculados a políticas de género e igualdad, sostenibilidad, acceso a la información a través de las tecnologías de información y comunicaciones, dinamización cultural, actividades deportivas. Ello significa que la Universidad debe abrirse al exterior también en estos aspectos, no colaterales de sus misiones estratégicas, sino complementarios con la formación integral de sus miembros.

La formación de una conciencia ciudadana en los estudiantes implica la confirmación cotidiana de valores democráticos, solidarios, de respeto mutuo, de estimular el debate para el libre contraste de opiniones, de visión amplia sobre su papel una vez que se incorporen a la actividad profesional. El potenciar el “mestizaje” en la formación académica posibilita la relación entre estudiantes de diferentes culturas académicas (pero también de los profesores) que evita el “enclaustramiento” disgregador.

UNIVERSITY OF OXFORD



FUENTE

<http://www.admin.ox.ac.uk/media/global/wwwadminoxacuk/local/sites/planningandresources/allocation/documents/planningcycle/strategicplan.pdf>

CONTENTS

INTRODUCTION

Purpose and contents
Mission, values and objectives
The strategic challenge

OUR CORE ACTIVITIES

I Learning and teaching
II Research
III Wider engagement with society

ENABLING STRATEGIES

IV Personnel
V Admissions and access
VI Academic and student services
VII Space
VIII Finance
IX Governance and planning

PURPOSE AND CONTENTS

1. The University's Corporate Plan for 2005–6 to 2009–10 committed the University to updating the plan after a period of three years.

This Strategic Plan for 2008–9 to 2012–13 fulfils that commitment. It outlines a framework for the work of the Collegiate University¹ over the next five years, setting out from the premise that its work should continue to be guided by the core values and objectives articulated in 2005. These are set out in the opening section. The Strategic Challenge section, which follows, lays out the main challenges to the achievement of our objectives likely to face us over the period 2008–9 to 2012–13. The body of the plan is then made up of a series of individual strategies relating to different areas of the Collegiate University's work, and setting out how those challenges are to be addressed over the planning period ahead. The individual strategy sections begin with the core activities of the Collegiate University's work – learning and teaching, research, and wider engagement with society – followed by sections on the administrative and financial structures and services which underpin those activities.

2. The plan aims to bring together thinking across all areas of the Collegiate University, in order to provide an effective overall strategy. It builds on the work achieved over the previous planning period, and is informed by the plans of the four academic divisions and Continuing Education and by those plans of the colleges which were communicated to the steering group overseeing the writing of the plan².

3. The membership of the steering group included representatives of the University's Council, of the divisions and of the colleges. All the major policies and programmes of work contained within this Plan have been discussed and endorsed by one or more of the four major committees of Council and/or Council itself.³ The plan has been discussed widely across the Collegiate University, and modified as a result of that consultation. It was approved by Council on the 19th of May 2008, and by Congregation on the 10th of June 2008.

4. The development and implementation of specific actions within this plan will be scrutinised and monitored through the usual processes.

5. It is the responsibility of the four major committees of Council to oversee the work associated with each strategy, and to report regularly to Council and Congregation on progress. As in the previous planning period, the divisions will prepare their five-year plans within the framework of the University Strategic Plan, and they will update Council annually on their progress. Both the divisions and the Committees of Council will work closely with the Conference of Colleges in preparing and conducting their strategies.

1. Where the term 'Collegiate University' is used in this document, it is in the context of strategies where joint working is important. Otherwise, the term 'University' is used.
2. In this document, 'colleges' is used to cover both colleges and permanent private halls.
3. The four major committees of Council are the Educational Policy and Standards Committee (EPSC), the General Purposes Committee (GPC), the Personnel Committee, and the Planning and Resource Allocation Committee (PRAC). From October 2008, EPSC will be called the 'Education Committee'.

10. GOBERNANZA

Desde algunos sectores universitarios, pero también externos, se acusa al sistema universitario de estar dotado de mecanismos de gestión y toma de decisiones lento y muy rígido, condicionado a consensos imposibles de “manejar”, en el que se da una dilución de responsabilidades. Se insiste en la inercia estructural, facilitada por una tendencia “al debate y al consenso” que es imprescindible para las decisiones estratégicas, como anteriormente se ha señalado, hace difícil implementar cambios operativos encaminados a mejorar el funcionamiento de la institución y su adaptación a las nuevas condiciones de contorno, dinámicas y en las que la Universidad tiene un papel de mero espectador.

El gobierno de la Universidad responde a un principio de capacidad de los universitarios para gestionar la vida académica. La discusión sobre cómo elegir a los responsables en los diferentes niveles (Departamento, Facultad/Escuela, Universidad) se complementa con los niveles de “expertise” en la gestión y la repercusión que tiene la dedicación a dicha gestión en las tareas docentes e investigadoras junto con los mecanismos de toma de decisiones.

El “copiar y pegar” modelos válidos y contrastados en otros sistemas universitarios implica el riesgo del rechazo y la fractura que puede suponer en la comunidad universitaria. Democracia y eficiencia no son incompatibles en modo alguno siempre que se posea una cultura organizativa, basada en la optimización del tiempo en reuniones que deben llevar un trabajo previo fundamental para su éxito. La formación de los responsables académicos en tareas de gestión y la dirección de colectivos diversos debe abordarse urgentemente y desde luego corresponden a momentos de la vida profesional del personal docente e investigador que opta por priorizar su dedicación y compromiso con la Universidad en la dirección de gestión. El conocimiento adquirido en la misma no tiene solo un valor añadido a nivel individual sino que una vez finalizadas las tareas de gestión la Universidad debe beneficiarse de ese *know how*.

En cualquier caso, no existe, en mi opinión, cultura organizativa en la Universidad española y los compromisos voluntaristas y voluntariosos no contribuyen a su mejora, siempre dependientes de la capacidad individual de los responsables universitarios frente a una desestructuración que un destacado jurista ha denominado “la organización del desgobierno”.

11. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las anteriores reflexiones pretenden dinamizar el debate sobre algunos aspectos de las políticas universitarias que suelen abordarse por separado, en función de prioridades coyunturales o de otro tipo. La puesta en marcha de Leyes Universitarias, los problemas de financiación, los mecanismos de acceso a la función docente, investigadora o a las tareas de administración y servicios, la calidad y la excelencia, la internacionalización, la propia gobernanza de las instituciones universitarias deben contemplarse globalmente. Los principios de identidad y autonomía de cada Universidad deben priorizarse frente a visiones homogéneas y totalizadoras que impiden la auto-responsabilidad y delegan el compromiso en instancias ajenas como un elemento pasivo. Creer en un proyecto colectivo en el que cada cual aporta su capacidad y la pasión por hacer bien lo que sabe hacer, contribuye a la solidez de la institución universitaria y la dota de un “auctoritas” referencial para la sociedad.

LAS DECISIONES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS UNIVERSIDADES

Javier Vidal
Universidad de León

SUMARIO

1. PRESENTACIÓN | 2. EDUCACIÓN SUPERIOR Y UNIVERSIDADES | 3. DIVERSIDAD DE FUNCIONES, DIVERSIDAD DE DECISIONES | 4. LOS AGENTES DE LAS DECISIONES | 5. LAS DECISIONES SOBRE LA FINANCIACIÓN Y LA FINANCIACIÓN DE LAS DECISIONES | 6. LA GOBERNANZA (...) PARA LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS | 7. LAS DECISIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ENSEÑANZAS | 8. SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS DECISIONES | 9. EN SÍNTESIS | 10. REFERENCIAS

SUMMARY

1. PRESENTATION | 2. HIGHER EDUCATION AND UNIVERSITIES | 3. DIVERSITY OF FUNCTIONS, DIVERSITY OF DECISIONS | 4. DECISION-MAKERS | 5. DECISIONS ON FINANCING AND THE FINANCING OF DECISIONS | 6. GOVERNANCE (...) FOR PUBLIC UNIVERSITIES | 7. DECISIONS ON THE ORGANISATION OF TEACHING | 8. MONITORING AND CONTROL OF DECISIONS | 9. IN SUMMARY | 10. REFERENCES

1. PRESENTACIÓN

Este texto pretende repasar algunos de los temas relacionados con el establecimiento de políticas que afectan a las Universidades haciendo incidencia en lo que se refiere a los límites y posibilidades de los actuales sistemas de toma de decisiones. Se plantean dos argumentos principales:

1. Antes de proponer nuevos sistemas de toma de decisiones es necesario revisar la forma en la que se están utilizando los actuales niveles de autonomía en los diferentes ámbitos de decisión.
2. La diversidad de instituciones universitarias que ya existen en este momento en España no aconsejan la imposición de sistemas homogéneos de funcionamiento, si lo que se pretende es mejorar la eficiencia de las mismas.

Los temas seleccionados no pretenden configurar una lista exhaustiva de lo más relevante. Se han elegido con el fin de incitar al debate sobre problemas concretos más que sobre principios generales de actuación.

2. EDUCACIÓN SUPERIOR Y UNIVERSIDADES

31. Esto nos lleva también a otra interesante dicotomía: si la Educación Terciaria es un bien público en sí misma o si está al servicio del bien público. Las implicaciones de cada una de estas opciones son diferentes, pero no trataré aquí este asunto.

Al hacer reflexiones sobre las Universidades españolas dentro del contexto europeo nos encontramos con dos ideas que deben quedar claras desde el principio.

- *Educación Superior* no es sinónimo de *Educación Universitaria*.
- Existe tal variedad de instituciones denominadas *universitarias* que es difícil, por no decir imposible, establecer una definición precisa de qué es una *Universidad*.

Diversos informes se mueven entre los conceptos de Educación Superior y Universidad como si fuesen sinónimos. Como muestra, en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Cumplir la agenda de modernización para las Universidades: educación, investigación e innovación*, [com(2006) 208 final], se señala que *en este documento, el término “Universidad” se entiende como cualquier institución de Educación Superior, cualesquiera que sean su nombre y condición en los diferentes Estados miembros*. La nueva comunicación que la Comisión está preparando para finales de este año se refiere a la modernización de la, ahora sí, *Educación Superior*.

A pesar de la falta de clarificación, estas instituciones (de Educación Superior y universitarias) se colocan en el centro de algunas estrategias políticas de gran importancia: la Estrategia de Lisboa 2010 o, recientemente, la estrategia *Europa 2020*, en la que, por ejemplo, uno de los ocho indicadores clave es el porcentaje de personas que han terminado la Educación Terciaria (ver EUROSTAT). La indefinición no sería grave si no tuviese implicaciones. A modo de ejemplo, en EURYDICE (2009) se menciona que las instituciones de educación en Europa son mayoritariamente autónomas, siendo esto más cierto para las Universidades que para todo tipo de instituciones de Educación Superior. En España las instituciones de Educación Superior no universitaria no son autónomas y, por tanto, el análisis sobre el tipo de resultados es estas instituciones no debe presuponer dicha autonomía. Así que, si vamos a hacer reflexiones y propuestas en este ámbito, conviene clarificar a qué tipo de instituciones nos queremos referir. En Europa hay importantes diferencias y en España son muy notables.

La Educación Superior es un nivel de la educación que se define por su colocación temporal en la planificación del sistema. Se encuentra dentro de la Educación Terciaria, que, como su propio nombre indica (perdón por la obviedad), se localiza después de la Secundaria. Este nivel secundario se considera en muchos países obligatorio o parcialmente obligatorio, como en el caso de España. Así que la Educación Terciaria (y por ende la Educación Superior) es un tipo de formación a la que acuden los ciudadanos por voluntad propia. No obstante, en gran parte de los países europeos se considera una etapa que debe ser ofertada en gran medida por el Estado y financiada mayoritariamente con fondos públicos³¹.

La concepción sobre lo que es *universitario* dentro de la Educación Terciaria varía enormemente en Europa. Incluso en España, en donde se produjo desde los años setenta la consideración de *universitario* de numerosos tipos de enseñanzas (su incorporación a las Universidades), tenemos dos grandes grupos que siendo Educación Superior no son universitarios. Uno es las Enseñanzas Artísticas Superiores y otro los Ciclos Formativos de Grado Superior.

Los debates sobre el Espacio Europeo de Educación Superior en España siempre se han centrado en las Universidades y han dejado de lado la participación de las Enseñanzas Artísticas Superiores y los Ciclos Formativos de Grado Superior, por su escaso volumen y su clara diferenciación en las normas que los regulan. Las primeras se han reformado recientemente adoptado los tres elementos básicos a los que compromete el proceso de Bolonia: la estructura en tres ciclos de las enseñanzas, la adopción del Suplemento al Título y la adopción de los créditos ECTS como medida del aprendizaje del estudiante. Las segundas, aun a pesar de ser objeto de atención preferente del discurso político como forma de abordar la reforma del mercado de trabajo, la competitividad de la economía y el cambio del modelo productivo, todavía generan puntos de conflicto con la Educación Universitaria. Por una parte, en la definición de su propia identidad y, por otra, por las transferencias de estudiantes y actividades conjuntas con las Universidades.

Si en España nos encontramos con realidades diferentes al hablar de Educación Superior, en Europa se complica más, no sólo porque la diversidad entre países es grande, sino también por el hecho de que lo que en unos países se considera Educación Universitaria en otros no es considerada así.

También nos encontramos con grandes diferencias entre las instituciones denominadas *universitarias*. En este momento existen diferencias no sólo entre países sino también dentro de cada país. Sin salir de España, podemos encontrar Universidades de origen medieval y Universidades con unos pocos años de existencia. Algunas Universidades son muy grandes y otras muy pequeñas. Por ejemplo, en número de estudiantes de la Universidad Complutense o la de Sevilla son diez veces más grandes que Universidad de La Rioja o la Universidad Politécnica de Cartagena. En términos de presupuesto, las diferencias reflejan situaciones similares. Y esto ni siquiera es estable. Por ejemplo, mientras que el número de profesorado en las Universidades gallegas creció un 5% entre 2000 y 2008, el de las Universidades de la Comunidad de Aragón o País Vasco creció un 30%.

Pero el tamaño y la antigüedad no son los únicos elementos diferenciadores. Si analizamos Universidades europeas veremos que algunas están muy orientadas a las enseñanzas de grado y otras más orientadas a enseñanzas de posgrado. También podemos encontrarnos con unas Universidades orientadas a títulos que podríamos denominar *tradicionales* y otras a nuevos programas de *formación a lo largo de la vida*. En algunos países existen Universidades especializadas en un área disciplinar y eso no es siquiera posible en otros, como es el caso de España (algo que debería revisarse).

POLÍTICAS PÚBLICAS (I)

DOCUMENTOS RELATIVOS A LAS POLÍTICAS ESTRATÉGICAS NACIONALES PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR (2007)

FUENTES

El gobierno de la Educación Superior en Europa. Eurydice. Comisión Europea. 2009.

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091ES.pdf

CÓDIGOS PAÍSES

Austria (AT), Bélgica-Comunidad flamenca (BE_{nl}), Bélgica-Comunidad francófona (BE_{fr}), Bulgaria (BG), Croacia (HR), Chipre (CY), República Checa (CZ), Dinamarca (DK), Estonia (EE), Finlandia (FI), Francia (FR), Alemania (DE), Grecia (GR), Hungría (HU), Islandia (IS), Irlanda (IE), Italia (IT), Letonia (LV), Lituania (LT), Luxemburgo (LU), Malta (MT), Países Bajos (NE), Noruega (NO), Polonia (PL), Portugal (PT), Rumanía (RO), Serbia (RS), República Eslovaca (SK), Eslovenia (SI), España (ES), Suecia (SE), Suiza (CH), Turquía (TR), Reino Unido (UK)

BE _{nl}	Documento relativo a la política de educación y formación (2004-2009).
CZ	Plan plurianual para la educación e investigación, la actividad científica, de desarrollo, artística y creativa de las instituciones de Educación Superior (2006-2010) (CINE 5°). Plan plurianual para la educación y el desarrollo del sistema educativo en la República Checa.
DK	Estrategia del gobierno en la economía mundial.
EE	Estrategia para la Educación Superior 2006-2015.
CY	Planificación estratégica de la educación (Strategikos Shediasmos gia tin Ekpaideidefsi) 2007.
LV	Principios básicos para el desarrollo de la Educación, 2006-2010 y Declaración del Consejo de Ministros.
LT	Plan de desarrollo del sistema de Educación Superior (2006-2010).
HU	Programa Universitas (2004.)
NL	Plan para la Educación Superior y la investigación (2004) y el nuevo programa intermedio hasta 2020.
RO	Estrategia de la Educación Superior para el periodo 2002-2010.
SI	Plan maestro para la Educación Superior (2002).
FI	Ley finesa sobre el desarrollo del sistema de Educación Superior (2005) y Plan de desarrollo para la educación e investigación.
UK	Libro blanco sobre "El futuro de la Educación Superior" (2003).
NO	Reforma de la calidad de la Educación Superior (2002.)

* En 2007 no existían documentos relativos a las políticas estratégicas nacionales para la Educación Superior en BE_{fr}, BE_{de}, BG, IE, EL, FR, IT, MT, AT, PL, PT, SK, SE, IS y LI.

Sin embargo, la mayor diferencia se da, y en eso inciden casi todos los *rankings* internacionales, en el ámbito de la generación de conocimiento: la investigación. En este campo nos podemos encontrar instituciones con infraestructuras y personal de referencia internacional y otras que se esfuerzan en empezar a obtener financiación a través de proyectos locales o nacionales. En la transferencia de ese conocimiento también se encuentran grandes diferencias, algunas Universidades se caracterizan por tener una orientación clara hacia la aplicación de conocimientos adquiridos en el ámbito de la industria o el sector productivo, siendo una fuente de ingresos importante para la institución, mientras que otras apenas consiguen establecer este tipo de contratos o ni si quiera se lo plantean como una actividad propia.

La diversidad institucional debe tenerse en cuenta a la hora de elaborar objetivos y fijar planes de actuación y no siempre se hace. Mantener un discurso con cierto grado de homogeneidad en los objetivos y en los medios y dirigido a instituciones tan diferentes genera no pocas dificultades de aplicación y muchas más en la evaluación de la consecución de dichos objetivos.

Cuando se hacen declaraciones, recomendaciones, programas de promoción o apoyo debería:

1. Hacerse explícito si se dirigen a la Educación Superior o a las Universidades, y
2. Tenerse en cuenta la enorme variedad de instituciones que en Europa se denominan *Universidad*.

La falta de clarificación de estos dos puntos puede llevarnos a incorporar un elevado número de objetivos, que atiendan a toda la variedad posible de instituciones y situaciones, que dificulte la evaluación sobre su grado de consecución. Un ejemplo de esta situación, en mi opinión, ha sido el proceso de Bolonia, en donde la acumulación paulatina de objetivos en cada conferencia bienal de Ministros (fruto de diversos factores) ha supuesto la difuminación de los logros alcanzados³².

La importancia de ser consciente de estos dos puntos es grande, dado que si se trata de preguntarnos por cuál deben ser los mejores sistemas de financiación, de selección de personal, de gestión, de evaluación o acreditación, etc., parece razonable pensar que instituciones diferentes deban disponer de marcos de actuación distintos. Unas y otras enseñanzas e instituciones (universitarias y no universitarias, grandes y pequeñas, investigadoras y no investigadoras) necesitan diferentes regulaciones, estructuras de gestión, personal, infraestructuras y formas de financiación. Sin embargo, esta diversidad institucional es necesaria y debe disponer de espacios propios para lograr el éxito de cada institución en su función de servicio a la sociedad.

3. DIVERSIDAD DE FUNCIONES, DIVERSIDAD DE DECISIONES

Hecha esta reflexión, me centraré ahora en las Universidades españolas. El marco legislativo español no permite ambigüedades en la consideración de lo que es o no es una Universidad. En el momento de escribir este texto, en el Registro de Universidades, Centros y Títulos figuran 79 Universidades españolas. La última inscrita, la Universidad Privada Internacional de Burgos. Sin embargo, sí que existen grandes diferencias en la naturaleza y composición de las mismas. Resaltaremos algunas que tienen impacto en la gestión interna y la relación con los agentes externos.

Una muy evidente es la diferencia entre Universidades *presenciales y a distancia*. El hecho de que en España durante mucho tiempo existiera una única Universidad a distancia (UNED) hacía de ello un caso único con tratamiento especial. De hecho, la UNED es la única Universidad española que depende del Gobierno de España y no ha sido transferida a una Comunidad Autónoma. Pero en los últimos años han surgido otras iniciativas como la Universitat Oberta de Catalunya (privada, pero de iniciativa y financiación pública) y otras más privadas que ofrecen este tipo de enseñanzas a distancia. Así que su presencia en el sistema universitario es ya amplia y sus diferencias con las Universidades presenciales en la organización de sus actividades muy notable.

Otro elemento importante en el contexto español que debe tenerse en cuenta es el *número de Universidades que dependen del Gobierno de una Comunidad Autónoma*. La gestión de un sistema universitario con un Consejero, un Director General y un Rector de una Universidad pública es diferente (no diré si más fácil o más difícil) que la de un sistema universitario con el mismo Consejero y Director General, pero con 15 Rectores de Universidades públicas y privadas. En el primer caso, la calidad de las relaciones personales entre los protagonistas es un factor clave, pudiéndose aplicar medidas *ad hoc* en la solución de problemas específicos o ante el surgimiento de alguna oportunidad. Sin embargo, en el segundo caso, la formalización de las *reglas del juego* debe ser necesariamente más rígida.

Otro elemento evidente es la diferente gobernanza interna de cada uno de los *cuatro tipos de Universidad en cuanto a su dependencia* que tenemos en España: públicas, privadas, de la Iglesia y privada financiada con fondos públicos. La elección de cargos directivos, la captación de ingresos, la gestión de los gastos (sueldos, inversiones), la aprobación de los presupuestos, la forma de rendir cuentas, el impacto de los resultados económicos en las decisiones académicas, las políticas de marketing, son notablemente diferentes, dependiendo del tipo de institución.

Por último, me gustaría enfatizar las diferencias que genera la *actividad investigadora*. Este tipo de actividad, tan propio de las Universidades, es demandado por la sociedad y las Administraciones públicas, pero genera constantemente roces en la

gestión de las Universidades, especialmente en el área de recursos humanos. Aunque parece que se están produciendo cambios, hasta ahora la actividad investigadora es algo que podía *descargarte* de tus obligaciones docentes, verdadera razón por la que se crean las plazas de profesores universitarios. Por lo que se produce una tensión entre las posibilidades de investigación de los investigadores y la necesidad de que desarrollen actividades docentes.

La actividad investigadora genera decisiones en infraestructuras, gestión económica, gestión de personal laboral investigador, gestión de proyectos y contratos nacionales e internaciones, etc. Y toda esta actividad, cuando llega a un determinado nivel, introduce algo muy importante en el gobierno de una Universidad: los compromisos de medio y largo plazo. El mantenimiento de determinadas infraestructuras de investigación, la asunción de la coordinación de proyectos de investigación internacionales, la aceptación en la creación de centros de investigación de referencia, generan compromisos de todo tipo que no pueden variar dependiendo del gestor que sea elegido o nombrado en cada momento. Así que una elevada actividad investigadora, reconocible internacionalmente como signo de calidad de una Universidad, genera en múltiples ocasiones problemas importantes de gestión.

Las decisiones de los agentes externos deben tener en cuenta estas diferencias para matizar las regulaciones y las recomendaciones de forma que se adapten a las posibilidades reales de cada institución. Establecer normas de funcionamiento detalladas para el conjunto del sistema tendrá como efecto la disminución de la autonomía y capacidad de respuesta a nuevas demandas. La diversidad institucional, lejos de ser un problema, debe considerarse como una oportunidad magnífica para atender a necesidades distintas en momentos diferentes.

4. LOS AGENTES DE LAS DECISIONES

Pero, ¿quiénes toman decisiones de política universitaria que afecta a las Universidades españolas? Fundamentalmente son estos:

- Los órganos de gobierno de las Universidades.
- Los gobiernos de las Comunidades Autónomas que regulan y, en su caso, financian.
- El Gobierno de España, que desarrolla la Ley, establece los Reglamentos para los que es competente y financia la política de becas y ayudas al estudio.
- Los Parlamentos autonómicos que elaboran las leyes de aplicación en la Comunidad Autónoma.

POLÍTICAS PÚBLICAS (II)

ESTRATEGIA UNIVERSIDAD 2015

El camino para la modernización de la Universidad

Ministerio de Educación del Gobierno de España



FUENTES

<http://www.educacion.gob.es/eu2015/la-eu2015.html>

<http://www.educacion.gob.es/dctm/eu2015/2010-pdf-eu2015.pdf?documentId=0901e72b801ee2a4>

La *EU 2015* es una iniciativa encaminada a la modernización de las Universidades españolas mediante la coordinación de los correspondientes sistemas universitarios autonómicos y el desarrollo de un moderno Sistema Universitario Español. Esta iniciativa, pilotada inicialmente en 2008 por el Gobierno de España a través de la Secretaría de Estado de Universidades del Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN), está hoy coordinada por el Ministerio de Educación con el apoyo de las correspondientes Consejerías de las Comunidades Autónomas, así como de las propias Universidades.

La *EU 2015* determina la responsabilidad académica colectiva para promover las mejoras necesarias que faciliten su eficiencia y eficacia sociales e incrementen su contribución socioeconómica, manteniendo los principios básicos de su *Charta Magna Universitatum* (Bolonía, 1988) de autonomía universitaria, libertad académica, rendición de cuentas a la sociedad y espíritu crítico.

Las Universidades deben aprovechar la actual situación económica y financiera para promover acciones de austeridad y ahorro, así como planificar y acelerar cambios estructurales, mejorar la eficacia y eficiencia en la gestión académica y económica y finalmente, prepararse para contribuir a la promoción del nuevo modelo social y económico.

La *EU 2015* pretende tener unas Universidades académicamente más preparadas, más eficientes y más internacionalizadas para afrontar el futuro;

unas Universidades que presten mayor atención a la colaboración interuniversitaria, a la agregación estratégica con otras instituciones y agentes (en educación, investigación e innovación); unas Universidades más reconocidas socialmente y más valoradas y mejor financiadas por las correspondientes Administraciones y por la sociedad. Todo ello sin olvidar el contexto necesario de austeridad, que debe guiar su actividad en el momento presente, y sin perder de vista la búsqueda de la máxima eficiencia.

La *EU 2015* es un proceso abierto a todos los colectivos universitarios, a los agentes sociales y económicos, a los responsables de las Administraciones y a la sociedad en general con el fin de pensar conjuntamente sobre el papel de la Universidad hoy en España, en los cambios estructurales necesarios para adecuarla a la situación socioeconómica de nuestro país y para afrontar los retos de la globalización.

Es una invitación a todos los grupos o personas comprometidos por el futuro de la Universidad española como institución de Educación Superior, a compartir análisis, visiones, prospectivas y oportunidades, y a sugerir soluciones para sus debilidades y amenazas. Es además un estímulo para encontrar caminos de progreso y mejora para las Universidades desde el interior de la institución, mejorando y optimizando al máximo la eficiencia existente.

- El Parlamento Español que elabora las Leyes de aplicación estatal.
- Los entes que financian investigación, públicos y privados, desde los locales hasta los comunitarios. Los más importantes en cuanto al impacto de financiación, la Comisión Europea, a través de su Programa Marco, y el Gobierno de España, a través de su Plan Nacional de I+D+i.

Esta lista no es ni más ni menos compleja que en otros países (ver EURYDICE, 2009). Todas las Universidades tienen sus propios órganos de gobierno o gestión, dependen de alguna Administración pública en alguna medida y, si el Estado está organizado en varios niveles, cada uno de ellos tiene alguna responsabilidad sobre sus actuaciones. Esta responsabilidad del Estado se distribuye entre los que hacen las leyes y quienes las desarrollan. Además, en casi todos los países la política científica (financiación de la investigación) tiene órganos de decisión diferenciados. Así que el tamaño de esta lista, que puede resultar desalentador, está determinado por Montesquieu (separación del poder legislativo y el poder ejecutivo) y por los españoles, a través de su Constitución (la organización del Estado en Comunidades Autónomas y la definición de las Universidades como instituciones autónomas). Además, el reparto de responsabilidades (competencias) no se refiere exclusivamente a las Universidades, sino a todo el sistema educativo y al sistema de I+D+i. Analizar y llegar a conclusiones sobre la composición de este marco sólo tendría su aplicación en el caso de una reforma constitucional, por lo que parece conveniente no esperar a tan importante acontecimiento antes de plantear mejoras en el ámbito de la gestión de las Universidades. Este marco parece bastante estable y dentro de él las Universidades deben desarrollar sus funciones.

Sin embargo, los problemas surgen de la actividad diaria en la que el reparto de responsabilidades entre unos y otros no siempre está claro y es causa de diversos conflictos, que llegan con cierta frecuencia a los tribunales, lo que genera cierto descontento o incertidumbre. Pero en las oportunidades que han habido para tratar este asunto, no se han producido grandes debates de fondo.

La modificación de la LOU no ha cambiado sustancialmente las *reglas del juego* que afectan a la toma de decisiones en el ámbito universitario. Tampoco hay grandes cambios respecto a lo que estableció la LRU en 1983. Se han mantenido órganos de decisión y forma de elección o nombramiento de los principales agentes. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, como responsables de la política educativa en su área y de su financiación, se ha enfatizado más su capacidad de decisión. Este cambio solo ha hecho visible lo que ya estaba sucediendo. El tener que hacerse cargo de los presupuestos (y de las deudas) de las Universidades ha supuesto un rápido aprendizaje de los gestores autonómicos de las políticas universitarias.

Las decisiones no han sido homogéneas, como era de esperar. Distintos protagonistas, ideologías, problemas y objetivos han ido dando forma a varias maneras de hacer política universitaria en el nivel regional. Esta diversidad es la situación de partida.

POLÍTICAS PÚBLICAS (III)

Estonian Higher Education Strategy, 2006–2015

FUENTE

<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Estonia/Estonia-Higher-Education-Strategy-2006-2015.pdf>

This document specifies the strategic areas of development for Estonian Higher Education over the next 10 years. The developmental areas as approved by the Riigikogu will provide guidance in future activities for the Government of the Republic, the ministries and the educational institutions providing Higher Education.

The elaboration of these developmental areas has proceeded from the following factors/developments that have influenced Higher Education in Estonia today and the world:

1. The social and economic development of modern society is greatly determined by its innovative capability and its ability to cope with the risks of a globalising world. Central to such a society are free and educated individuals, with the organisation of society and the economy being knowledge-based and proceeding from the principles of human rights and social justice.
2. A precondition for building a knowledge-based society is a fair and effective educational system, of which a vital and advancing component is higher education. Higher Education is developing into a universal educational level, to which most of the population aspire through either traditional forms or through the everincreasing and various forms of lifelong learning. There is increasing overlap between the Higher Education system and the systems of research and development and innovation.
3. The quality of education is a central factor of competition. For this reason, deciding on an international division of labour is unavoidable, especially for small nations. It is in Estonia's interest to offer, in the European Higher Education space, competitive in all spheres of activity that exist here, and to aspire to an international top level in our main fields of activity.
4. The supply of Higher Education takes place in conditions of a worldwide open educational market and resulting competition, leading to a mandatory requirement for personal and institutional flexibility at all organisational levels of society. Education, and Higher Education in particular, is therefore both a public and private good.
5. Higher Education is a motor for societal development, and an innovative educational system is a precondition for the renewal of society. Fair access to quality higher education, according to one's abilities, is a right that must be guaranteed by the public sector.
6. The organisation of Higher Education is becoming increasingly student-centred - the expectations, needs and preferences of students have become factors that substantially affect the Higher Education system.
7. There is increasing participation of the private sector in the funding of higher education. Many states have made the decision to move to tuition fees of various forms, using schemes which vary from symbolic amounts to extensive payments that can be repaid over decades according to earned income.
8. The instruments for the state regulation of Higher Education are primarily setting state quality requirements and organising supervision over compliance, assessing the performance of educational institutions, and having a state funding policy for higher education. In the substance and organisation of teaching and research, educational institutions will remain autonomous.

5. LAS DECISIONES SOBRE LA FINANCIACIÓN Y LA FINANCIACIÓN DE LAS DECISIONES

Hay dos tipos de decisiones con gran impacto. La primera, la forma en la que se decide cómo financiar a las Universidades y otro tipo la forma en la que los distintos agentes pueden financiar sus propias decisiones. En ambos casos el análisis se centrará en las Universidades públicas. Se presentan dos temas para el debate.

Los precios públicos de las enseñanzas universitarias se establecen por el Gobierno de España con el acuerdo previo de los órganos de coordinación del sistema universitario. Se fijan un máximo y un mínimo de crecimiento, normalmente sobre el IPC del año correspondiente, y después es el Gobierno de la Comunidad Autónoma es quien decide dónde situar el precio final dentro de dicho margen. Los límites no se fijan en términos absolutos sino como porcentajes de crecimiento respecto al año anterior, por lo que las Comunidades que han optado por situarse cerca del límite superior en años sucesivos se distancian cada año más de aquellos que deciden situarse próximos al mínimo. Esto ha sucedido en los últimos años y las diferencias empiezan a ser importantes. A modo de ejemplo, una Universidad pública catalana ingresa cada año por matrícula (60 créditos) de nuevo ingreso (3.000 estudiantes) unos 800.000 euros más que una Universidad gallega (ver Ministerio de Educación, 2011). Esto ilustra el hecho de que no existe una posición de partida similar en los distintos ámbitos de gestión universitaria y no parece posible ni deseable que vaya a haberla, que ya se están tomando decisiones que generan diferencias importantes, en este caso de financiación.

Por estirar un poco más el ejemplo. Como se ha comentado, la decisión sobre el precio público de matrícula la toma la Comunidad Autónoma sobre los límites que marca el Gobierno de España. Una pregunta interesante es si se podría plantear la posibilidad de que el precio final lo fije cada Universidad para cada título sobre unos límites que marque la Comunidad Autónoma. ¿Estarían dispuestas las Universidades a asumir esa responsabilidad que sin duda aumentaría su grado de autonomía?

Otro momento importante de relación entre distintos agentes es el de la elaboración y aplicación de los modelos de financiación. Éstos consisten de forma general en un agregado de distintos conceptos que, según los modelos, atienden al número de estudiantes, las características específicas de la institución y, en menor medida, a la consecución de objetivos estratégicos. El peso de cada uno de los grupos es clave en el resultado final. No obstante, sigue teniendo un peso tan importante el número de estudiantes en la financiación final que las decisiones de mayor interés se encuentran en el ámbito de la financiación por objetivos.

Los agentes financiadores de las instituciones universitarias diseñan programas con objetivos específicos para el desarrollo de proyectos (financiación por objetivos). Esta financiación es, por lo tanto, finalista y no sirve para incrementar la capacidad

POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR (IV)

Departamento de Educación de Australia



Australian Government
AusAID

FUENTE

<http://www.deewr.gov.au/HigherEducation/Pages/Overview.aspx>

The Australian higher education system is seen to make a fundamental contribution to the future of Australia and plays a vital role in Australia's intellectual, economic, cultural and social development. The higher education sector educates our future professional workforce, creates future leaders, provides jobs for Australians, drives much of our economic and regional success, and facilitates cultural and trade links with other countries. The sector plays a key role in the growing knowledge and innovation based economic health of Australia. It enriches our social and environmental landscape and promotes the tolerance debate that underpins Australian society.

The objects of the *Higher Education Support Act 2003*, the current legislative basis for Australian Government funding of higher education, are:

- a) to support a higher education system that:
 - is characterised by quality, diversity and equity of access; and
 - contributes to the development of cultural and intellectual life in Australia; and
 - is appropriate to meet Australia's social and economic needs for a highly educated and skilled population; and
- b) to support the distinctive purposes of universities, which are:
 - the education of persons, enabling them to take a leadership role in the intellectual, cultural, economic and social development of their communities; and

- the creation and advancement of knowledge; and
- the application of knowledge and discoveries to the betterment of communities in Australia and internationally; recognising that universities are established under laws of the Commonwealth, the States and the Territories that empower them to achieve their objectives as autonomous institutions through governing bodies that are responsible for both the university's overall performance and its ongoing independence; and

c) to strengthen Australia's knowledge base, and enhance the contribution of Australia's research capabilities to national economic development, international competitiveness and the attainment of social goals; and

d) to support students undertaking higher education.

estratégica de una Universidad. La única decisión que tiene que tomar la Universidad en estos casos es la de solicitar o no un proyecto determinado. Sin duda que esta forma de diseñar programas es necesaria, pero la experiencia adquirida en los últimos años invita a pensar que deben ponerse en marcha programas de financiación que se basen en la evaluación de los resultados obtenidos hasta el momento, más que en los proyectos que se proponen hacer. En realidad se trataría de financiar sobre la garantía de los resultados ya obtenidos y la confianza que da el buen trabajo realizado que en financiar promesas sobre lo que se pretende hacer. Este tipo de programas permitiría aumentar la capacidad estratégica de las Universidades, algo tan demandado por las Administraciones públicas. De no disponer de fondos no finalistas, la estrategia de una Universidad se compondrá exclusivamente de la agregación de los objetivos de los proyectos obtenidos, fijados en convocatorias externas, y la Universidad no tendrá capacidad alguna para tomar sus propias decisiones, para hacer un verdadero *plan estratégico*.

Si las decisiones sobre la financiación de una Universidad la debe tomar la Comunidad Autónoma responsable, parece deseable que las Universidades tengan cierta capacidad sobre la financiación de determinadas actividades, una vez que hayan demostrado una trayectoria fiable en ese campo.

6. LA GOBERNANZA (...) PARA LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Las reformas de las normas universitarias en la última década ha otorgado a las Universidades mayor capacidad de decisión y a las Administraciones mayor capacidad de control. Disponemos de un cierto número de herramientas para aplicar políticas universitarias, en su diseño, implementación y revisión. Por ejemplo, se ha ampliado en gran medida la capacidad de decisión de Comunidades Autónomas y Universidades en la organización de las enseñanzas o la estructura y composición del personal docente e investigador.

Sin embargo, se siguen manteniendo críticas al actual sistema de toma de decisiones dentro de las Universidades. Parece que existe un amplio consenso sobre la necesidad de reformar la *gobernanza*, sin estar tan claro el sentido que deben tomar dichas reformas o la forma concreta de implementarlas. Las condiciones de dicha reforma parecen ir encaminadas a mayor autonomía y mayor responsabilidad. Pero la complejidad del tipo de institución que estamos analizando nos debería obligar a analizar con detalle un asunto que podría tener un gran impacto en sus resultados. Debe observarse que el sistema actual de organización de las Universidades se esta-

33. Sobre esta diferencia ver Aghion *et al.* (2008).

bleció en la LRU (1983), primera Ley para las Universidades de la democracia, y desde entonces dos cambios legislativos promovidos y apoyados por los dos grandes partidos que han gobernado en España no han modificado sustancialmente dicha organización. Sin duda, existen razones fundadas para que se esté produciendo esta estabilidad normativa que, en este caso, parece no deseada.

Para decidir el sentido del cambio, una de las formas posibles es analizar cuál sería la mejor organización del sistema de toma de decisiones en la Universidad, buscando en referentes externos (internacionalmente) sistemas que estén dando buenos resultados. Se están publicando diversos estudios de gran interés al respecto (ver referencias). Otra posible sería analizar si el sistema actual falla, dónde lo hace y porqué. Las diferentes características de nuestro sistema universitario y su tradición hacen necesario que, al menos, este tipo de análisis complemente al otro, tal vez más erudito y menos conflictivo. La pregunta que debemos respondernos es: ¿cómo se está haciendo uso de los diferentes grados de autonomía que en la actualidad tienen las Universidades, en su regulación y en su ejecución?

Las Universidades son instituciones gestionadas por sus propios miembros. Hay muy pocas instituciones en la actualidad que se organicen así, con un cierto estilo *gremial* y con *estamentos* dentro de ellas. Es decir, hemos identificado la autonomía con la *autogestión*³³. La introducción de los Consejos Sociales en las Universidades fue un intento de modificar esta situación. La importancia de sus decisiones es grande, a modo de *Consejo de Administración*, son los responsables de aprobar los presupuestos anuales. Pero por distintos motivos, la función de control que este tipo de competencia debería otorgar no se está produciendo. Antes de proponer soluciones a este problema deberíamos disponer de un análisis sincero sobre las causas de estas disfunciones.

Se observa cada vez con mayor frecuencia la demanda de que la gestión de determinadas áreas en las Universidades se *profesionalice*. Este término en realidad apunta la necesidad de que no sean los académicos los que, en virtud de ser académicos, puedan ser reguladores, ejecutores y supervisores de cualquier área dentro de la gestión de la institución (la autogestión). La gestión de un presupuesto que en muchas Universidades supera los 200 millones de euros debe contar con la participación de profesionales que hayan demostrado su capacidad para hacerse cargo de ello.

La actual crisis económica debe ser una oportunidad para fijar las bases de una reflexión tanto sobre la responsabilidad de las Universidades en el gasto de fondos públicos como sobre el destino que debe darse al gasto universitario. Es decir, por una parte la sociedad (y sus representantes) deben decidir cuánto dinero quieren invertir en las instituciones universitarias (para enseñar e investigar) y cómo quieren asegurarse de que se gasta de forma eficiente. En este último punto debe resaltarse la necesidad de buscar sistemas que permitan responsabilizar a los gestores de los éxitos o fracasos que se produzcan en su gestión.

7. LAS DECISIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ENSEÑANZAS

La nueva organización de las enseñanzas permite superar la tradicional vinculación entre titulación, centro y profesorado, ampliando las posibilidades de compartir recursos para mejorar su eficiencia. Hasta ahora ofrecer un programa de formación nuevo a los estudiantes suponía la búsqueda de nuevos locales y nuevo profesorado. Pero el nuevo marco normativo no implica necesariamente esto. Un título universitario se otorga cuando un estudiante demuestra haber superado los objetivos definidos en el plan de estudios. Y estos objetivos se pueden obtener de diversas formas: por el seguimiento de una programación predefinida por la institución o por la consecución de los objetivos por parte de los estudiantes por diversas formas y en diferentes momentos. Esta segunda opción tiene mayores dificultades de organización, pero se ha demostrado posible en diversos sistemas universitarios. Su utilización permite centrar la planificación de la oferta en lo que importa a los gestores: los recursos disponibles. Por ello, hablar de *mapas de titulaciones* no permite avanzar en la línea de disponer de un sistema flexible de oferta a los estudiantes, aunque resuelven disputas inter-institucionales. En su lugar, desde el punto de vista de la gestión eficiente, cabría hablar de la distribución de los recursos disponibles para hacer la oferta correspondiente. Es decir, de un mapa de los recursos (humanos y materiales) que permita a las instituciones ofrecer títulos diferentes como consecuencia de un diseño más flexible o compartido entre varias áreas, de acuerdo a sus capacidades.

Puestos a resaltar la heterogeneidad del sistema, también debo señalar que no se puede hablar de forma homogénea de *los títulos*. Unos y otros tienen necesidades diferentes en profesorado, infraestructuras, colaboración con otras instituciones, formación práctica, responsabilidad social, etc. Es necesario hacer explícitas estas diferencias e incorporarlas a los mecanismos de decisión. Iniciar en una Universidad enseñanzas conducentes a un título de Graduado en Medicina es más exigente en recursos humanos y materiales que iniciar unas enseñanzas conducentes al título de Graduado en Historia, aunque ambos títulos, titulados y profesores merezca el mismo reconocimiento social e institucional. Los modelos de financiación de las Universidades ya están teniendo este parámetro en cuenta, pero todavía agrupando las titulaciones en Ramas de Conocimiento, por su *grado de experimentalidad*. Sin embargo, el avance de la necesidad de formación multidisciplinar en casi todos los títulos hace confundir la *experimentalidad* (por seguir llamándolo así) de un título con la *experimentalidad* de una materia en concreto. Se han hecho avances en la consideración de unas y otras enseñanzas, pero debe seguir avanzándose en la línea de diferenciar las necesidades en cada caso. La experiencia acumulada en la gestión de estos modelos de financiación permitirán, sin duda, tener en cuenta cada vez más detalles.

POLÍTICAS PÚBLICAS (V)

PRIORIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (FINANCIACIÓN Y PERSONAL), 2006/07

FUENTE

http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091ES.pdf

NOTAS

ADICIONALES

República Checa: la información que se muestra se refiere únicamente a las instituciones que otorgan cualificaciones de nivel CINE 5A y 6.

Las instituciones que otorgan cualificaciones de nivel CINE 5B están reguladas por la ley que ordena las enseñanzas escolares.

Francia: las prioridades estratégicas nacionales para la Educación Superior fueron objeto de una ley aprobada en agosto de 2007, conocida como "Ley de Autonomía Universitaria". Dicha ley dota a las Universidades de un nuevo sistema de gobierno y una nueva autonomía en materia de presupuestos y gestión de sus recursos humanos.

Irlanda: la introducción de los criterios de rendimiento para el personal se refiere a los Institutos de Tecnología.

	BE fr	BE de	BE nl	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	
FINANCIACIÓN	Aumento de la financiación pública	●	○	●	○	●	●	●	■	●		●	■	●	●	●	●	:
	Mayor autonomía en la gestión de los recursos financieros	○	○	●	●	●	●	○	■	●		■	■	○	●	■		:
	Relación directa entre los resultados y la financiación	○	○	●	●	●	●	○	■	●		●	○	○	●	■		:
	Diversificación de la financiación	○	○	●	■	●	●	●	■	●		●	■	○	●	●	●	□
	Creación de partenariados	○	○	●	●	●	●	⊗	●	■	○	⊗	●	■	○	●	●	□
PERSONAL	Equilibrio entre hombres y mujeres	○	○	■	○	○	○	○	■	■		○	○	○	■	●	●	:
	Equilibrio de edad	○	○	■	○	●	○	○	■	■		○	■	○	●	○	○	:
	Mayor autonomía en la gestión del personal académico	○	○	○	○	■	●	●	■	●		●	■	■	○	○	○	:
	Introducción de criterios de rendimiento	○	○	■	○	■	●	●	■	●		○	■	■	○	○	○	:

	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK-ENG/WLS/NIR	UK-SCT	IS	LI	NO	
FINANCIACIÓN	Aumento de la financiación pública	●	■	●	■	●	●	●	■	●	■	●	●	●	■	■	
	Mayor autonomía en la gestión de los recursos financieros	●	○	⊗	■	●	●	●	■	●	■	●	●	○	■	●	
	Relación directa entre los resultados y la financiación	○	○	●	■	●	●	●	■	●	●	●	●	●	■	●	
	Diversificación de la financiación	●	○	●	■	●	●	●	■	●	●	●	●	●	■	○	●
	Creación de partenariados	●	■	⊗	○	■	●	●	●	○	●	●	●	●	●	■	●
PERSONAL	Equilibrio entre hombres y mujeres	○	○	●	■	○	○	○	○	■	●	○	○	○	■	●	
	Equilibrio de edad	●	○	⊗	■	○	○	○	○	■	○	○	○	○	○	●	
	Mayor autonomía en la gestión del personal académico	●	○	⊗	■	■	●	○	○	●	○	○	○	■	○	●	
	Introducción de criterios de rendimiento	●	○	●	■	●	○	○	■	●	○	○	○	○	○	■	

● Prioridad estratégica nacional actual

○ Prioridad estratégica no explícita

⋮ Información no disponible

■ Políticas y reformas individuales que no forman parte de una estrategia global

⊗ Prioridad estratégica descentralizada a escala regional

Fuente. Eurydice

En definitiva, después de la expansión del sistema universitario en las últimas décadas en España debemos pasar de medir los recursos que se necesitan para realizar una amplia oferta (siempre creciente) a medir qué oferta de calidad se puede ofrecer con los recursos disponibles (siempre limitados).

8. SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS DECISIONES

He señalado a lo largo del texto la diversidad de situaciones que deben atenderse desde el punto de vista normativo y de financiación. Para atender a esta diversidad deben tomarse decisiones que persigan decididamente la consecución de los objetivos fijados. Pero tomar decisiones en el ámbito de la política universitaria es difícil si tenemos en cuenta la dimensión política y la repercusión social de este tipo de medidas. Sanidad y Educación son dos ámbitos en los que no se admite fácilmente la reducción de la inversión, especialmente porque los niveles de inversión en comparación con nuestros dos grandes grupos de referencia (UE y OCDE) son bajos. Así que la redistribución de recursos que puede ser necesaria en la reconversión de una institución ineficiente pasa normalmente por mantener lo existente y apoyar lo nuevo. Pocas veces se plantea modificar o suprimir actividades previas. La presión social, a través de los medios de comunicación y, recientemente, de las redes sociales es difícilmente soportable por los responsables políticos. No obstante, no tomar decisiones conduce a una falsa imagen de tranquilidad, que conlleva, en muchos casos, a una gestión ineficiente de los recursos.

En el momento en el que nos encontramos de crisis se alzan voces contra la ausencia de sistema de regulación o el fallo de los mismos. El sistema universitario español se ha convertido en un sistema complejo con grados de heterogeneidad altos. No parece adecuado que la Universidad se regule de forma que se mantengan rígidos los sistemas de toma de decisiones. La clave del éxito, al igual que en la crisis financiera, parece que se encuentra en permitir que haya responsables que puedan tomar decisiones, en la transparencia de nuestros sistemas de información (estadísticas, indicadores e información pública), el funcionamiento independiente de las instituciones y mecanismos de control (agencias de evaluación y acreditación) y la credibilidad de nuestras *agencias* de calificación (los *rankings*).

De lo que se trata es de decidir si preferimos regular el tráfico (permítaseme la metáfora) por medio de semáforos o de rotondas. En el primer caso, los criterios de regulación se deciden por un organismo independiente de los conductores y, una vez fijados, no hay posibilidad de adaptarlos a las situaciones puntuales. Estos criterios

son de prohibición/permiso. En el caso de las rotondas, se establecen las normas de comportamiento y son los conductores los que, aplicando dichas normas, adaptan su conducción a las condiciones del tráfico. El sistema de supervisión es necesario en ambos casos. Considero que el segundo modelo de organización (rotondas) es el que debe aplicarse a la gestión de las Universidades, no como beneficio para ellas, sino porque permite que estas instituciones tengan la capacidad de respuesta que la sociedad necesita de ellas. Las normas tienen que ser lo suficientemente genéricas para que permitan que de forma estable se produzcan cambios (mejoras) constantemente en las Universidades.

9. EN SÍNTESIS

La principal conclusión de este texto es que no se deben buscar fórmulas únicas para la solución de problemas diversos. Todo intento de homogeneizar sistemas de financiación, selección de profesorado, gestión de recursos, órganos de gobierno, generará nuevos problemas en aquellas instituciones que no se asemejen al modelo *ideal* para el que se hayan diseñado. No existe tal modelo ideal. La diversidad y el cambio son las constantes. Hay que hacer un esfuerzo por concretar los problemas y las soluciones. Con demasiada frecuencia nos referimos a las necesidades o problemas del sistema universitario español, cuando en realidad nos queremos referir tan solo a las necesidades o problemas de las Universidades públicas presenciales españolas.

Todo lo dicho me lleva a insistir en la idea de que la reflexión no debe centrarse en cómo deben tomarse las decisiones en el ámbito de la educación universitaria sino en qué decisiones se están tomando y cuáles deberían tomarse.

10. REFERENCIAS

- AAVV (2011): “La gestión estratégica de la Educación Superior: retos y oportunidades”. *Revista de Educación*, n. 355. Monográfico.
- Aghion, P.; Dewatripon, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2008): *Higher aspirations: An agenda for reforming European universities*, Brussels: Brueghel Think Tank. <http://www.bruegel.org/publications/show/publication/higher-aspirations-an-agenda-for-reforming-european-universities.html>
- EURYDICE (2009): *El gobierno de la Educación Superior en Europa. Políticas, estructuras, financiación y personal académico*. Eurydice. Comisión Europea.
- Haug, G. (2011): Bologna beyond 2010: an expert’s view. En: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/1-higher-aspirations-an-agenda-for-reforming-european-universities/>
- Hernández Armenteros, J. (Dir); Perez García, J.A.; Hernández Chica, J. (2011): *La Universidad española en cifras 2010*. Madrid: Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.
- Ministerio de Educación (2011): *Datos y Cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2010-2011*. Madrid: Ministerio de Educación
- Samoeilovich, D. (2007): *Escenarios de gobierno en las Universidades europeas*. Barcelona: Fundación CyD.

ANEXO

MOVILIZAR EL CAPITAL INTELECTUAL
DE EUROPA: CREAR LAS CONDICIONES
NECESARIAS PARA QUE LAS
UNIVERSIDADES PUEDAN CONTRIBUIR
PLENAMENTE A LA ESTRATEGIA DE LISBOA

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Mobilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las Universidades puedan contribuir plenamente a la estrategia de Lisboa

[SEC(2005) 518]

“La búsqueda de conocimientos ha constituido siempre el centro de la aventura europea. Ha contribuido a definir nuestra identidad y nuestros valores y es la fuerza motriz de nuestra competitividad en el futuro”¹

1. LAS UNIVERSIDADES, ELEMENTO ESENCIAL DE CARA A LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LISBOA

En los próximos veinte años el modelo económico de Europa cambiará drásticamente. Seguirá reduciéndose su base industrial, el crecimiento y la protección social dependerán cada vez más de las industrias y los servicios que exigen un alto nivel de conocimientos y un número creciente de empleos requerirán cualificaciones de nivel universitario. Sin embargo, las Universidades europeas², que son los motores del nuevo paradigma basado en el conocimiento, no están en condiciones de poner todo su potencial al servicio de la estrategia de Lisboa revitalizada.

Europa debe reforzar los tres vértices de su triángulo del conocimiento, a saber: la educación, la investigación y la innovación. La Universidad desempeña un papel decisivo en cada uno de estos ámbitos. Invertir más y mejor en la modernización y la calidad de las Universidades significa

invertir directamente en el futuro de Europa y de los europeos.

El presente documento, en el que se presentan formas de alcanzar ese objetivo, se basa en la consulta a las partes interesadas puesta en marcha en 2003 por la Comunicación de la Comisión titulada “El papel de las Universidades en la Europa del conocimiento”³, que llevó al seguimiento de sendos aspectos:

- los resultados de la consulta relativos a la investigación se analizaron⁴ a la luz de dos informes en los que se abordaban las relaciones entre la Enseñanza Superior y la investigación⁵ y fueron objeto de debate en una gran conferencia que tuvo lugar en Lieja en abril de 2004⁶; el futuro plan de acción sobre la investigación universitaria (documento paralelo a la presente Comunicación) tratará el papel de las Universidades en materia de investigación;
- los resultados relativos a la Enseñanza Superior se analizaron⁷ en el marco del programa de tra-

1. Revisión intermedia de la estrategia de Lisboa, COM(2005) 24 de 2 de febrero de 2005 (punto 3.3.2).

2. En la presente Comunicación el término “Universidad” designa cualquier centro de Enseñanza Superior.

3. COM(2003) 58 de 5 de febrero de 2003.

4. <http://europa.eu.int/comm/research/conferences/2004/univ/pdf/>

[univ_outcome_consult_en.pdf](#).

5 Del grupo de expertos STRATA-ETAN, octubre de 2002 y noviembre de 2003.

6. http://europa.eu.int/comm/research/conferences/2004/univ/index_en.html.

7 http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/consultation_en.html.

bajo “Educación y Formación 2010”⁸ y se debatieron en la conferencia “Crear las condiciones necesarias para que las Universidades europeas puedan contribuir plenamente a la estrategia de Lisboa”, que se celebró en febrero de 2005⁹.

La presente Comunicación se basa en gran medida en una serie de opiniones coincidentes expresadas en el marco del proceso de consulta, en el que se identificaron los tres principales retos a los que ha de enfrentarse la Enseñanza Superior europea: conseguir un nivel de calidad mundial, mejorar la gobernanza e incrementar y diversificar la financiación. La acción propuesta en estos ámbitos tiene plenamente en cuenta el principio de subsidiaridad, en virtud del cual incumbe a los Estados miembros la organización de la Enseñanza Superior.

2. DIFICULTADES CRECIENTES

La presente sección debería leerse en conjunción con el documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado “La Enseñanza Superior europea desde una perspectiva internacional”, en el que se presentan, explican y analizan otros datos e indicadores estadísticos pertinentes que le sirven de complemento (sobre todo en su Sección III y en el Anexo estadístico, cuadros 3, 4, 5 y 8).

2.1. DESFASES EN MATERIA DE INNOVACIÓN Y RECURSOS HUMANOS

Nivel de conclusión de los estudios superiores

Aunque no se puede negar que Europa es una sociedad con altos niveles de educación, sólo el 21 % de la población de la UE en edad de trabajar ha completado estudios superiores, una cifra muy por debajo de las de los Estados Unidos (38 %), Canadá (43 %), Japón (36 %) o, incluso, Corea del Sur (26 %).

8. Documento 6365/02 del Consejo de 20 de febrero de 2002.

9. http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/lisbon_en.html.

10. Estudios realizados por la Shanghai Jiao Tong University, <http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm>, y el Times Higher Education Supple-

Acceso a la Enseñanza Superior

Pese a que la mayoría de los europeos consideran la Enseñanza Superior un “bien público”, lo cierto es que las matriculaciones han sido más numerosas y crecen más rápidamente en otras partes del mundo, gracias sobre todo a una financiación privada mucho más fuerte. Con una tasa bruta media de matriculaciones del 52 %, la UE se sitúa ligeramente por encima de Japón (49 %), pero por detrás de Canadá (59 %) y a una gran distancia de los Estados Unidos (81 %) y de Corea del Sur (82 %).

Resultados en el ámbito de la investigación

Si bien es cierto que la Unión cuenta con un mayor número de licenciados en los ámbitos científicos y tecnológicos y de doctores en general, no lo es menos que sólo da empleo a 5,5 investigadores por cada 1.000 asalariados, una cifra ligeramente por debajo de las de Canadá y Corea del Sur, pero muy inferior a las de los Estados Unidos (9,0) y Japón (9,7).

Según dos recientes estudios centrados en la investigación, aparte de un par de Universidades británicas, entre las veinte mejores Universidades del mundo no figura ninguna de la Unión Europea, mientras que son relativamente escasas las que se sitúan en los primeros cincuenta mejores puestos de la clasificación¹⁰. Gracias a su rápido crecimiento, las Universidades asiáticas, tanto públicas como privadas, rivalizan ahora con Europa –y con los Estados Unidos– en lo que respecta al número de doctorandos en los ámbitos científicos y tecnológicos¹¹.

2.2. PUNTOS DÉBILES

Uniformidad

La tendencia a la uniformidad y al igualitarismo que impera en numerosos sistemas nacionales ha permitido asegurar que la calidad media de las Uni-

ment, 5 de noviembre de 2004.

11. International graduate admissions survey, US Council of Graduate Schools, diciembre de 2004.

versidades, aunque por lo general homogénea, sea comparativamente buena, al menos por lo que respecta a los aspectos académicos. Sin embargo, esta falta de singularización es igualmente fuente de no pocas carencias. La mayoría de las Universidades suelen ofrecer los mismos programas monodisciplinarios y métodos tradicionales orientados hacia el mismo grupo de estudiantes académicamente mejor cualificados, lo que lleva a la exclusión de aquellos que no se ajustan al modelo estándar. Otras consecuencias de esta uniformidad son el escaso número de centros de excelencia de nivel mundial que existen en Europa y el poco estímulo que tienen las Universidades a la hora de explicar en su propio país y en el extranjero el valor específico de lo que aportan a los estudiantes y a la sociedad.

Fragmentación y aislamiento

La Enseñanza Superior europea sigue fragmentada –por países e incluso dentro de los mismos– en agrupaciones de mediano o pequeño tamaño que se rigen por normativas diferentes y que utilizan, evidentemente, lenguas distintas. Si quiere recuperar su posición como principal destino de los estudiantes que se acogen a acciones de movilidad –un privilegio que perdió frente a los Estados Unidos en los años noventa– tendrá que ser “comprensible” en la escena internacional. Se echa en falta, además, una adecuada vinculación con la industria, un problema que obedece a la limitada difusión de los conocimientos que genera y al escaso nivel de movilidad. Como consecuencia de todo ello, son numerosos los titulados superiores –incluso al más alto nivel– que carecen del espíritu emprendedor y de las cualificaciones que exige el mercado de trabajo. La mayoría de las Universidades dependen en gran medida del Estado y están mal preparadas para hacer frente a la competencia internacional en materia de talento, prestigio o recursos.

Una reglamentación excesiva

La excesiva reglamentación de la vida académica entorpece la modernización de las Universidades y menoscaba su eficacia. La elaboración de los planes de estudios a escala nacional y la normativa laboral por la que se rige el personal académico van en detrimento de las reformas y de la interdisciplinariedad de los planes de estudios. A ello hay que sumar la escasa flexibilidad de las normas de admisión y de reconocimiento de títulos, que constituye un obstáculo al aprendizaje permanente y coarta la movilidad. Unas condiciones poco atractivas, en suma, que incitan a los jóvenes talentos a buscar otras soluciones que les permitan un acceso más rápido a la independencia y condiciones salariales más favorables. Los minuciosos controles *ex ante* impiden a las Universidades reaccionar rápidamente a los cambios que se producen en su entorno. Cuando el cambio pasa invariablemente por la legislación, las reformas son forzosamente escasas, incómodas y uniformes.

Una financiación insuficiente

Las Universidades se encuentran en una encrucijada en la que convergen dos graves déficits de inversión en el sector del conocimiento:

- en el ámbito de la investigación, el gasto de los países de la Unión Europea se sitúa en el 1,9 % del PIB, mientras que en los Estados Unidos, Japón y Corea del Sur alcanza casi el 3 %, una diferencia que se explica por el nivel de inversión de la industria en estos países, que es mucho mayor;
- en el ámbito de la Enseñanza Superior, los países de la Unión gastan por término medio solo un 1,1 % del PIB, una cifra similar a la de Japón, pero muy inferior a las de Canadá (2,5 %), los Estados Unidos (2,7 %) y Corea del Sur (2,7 %). Esta diferencia obedece casi enteramente a que los niveles de inversión de la industria y los hogares son mucho más bajos en nuestro continente. Para

igualar a los Estados Unidos, Europa tendría que destinar cada año 150.000 millones de euros suplementarios a la Enseñanza Superior¹².

En términos estratégicos, las consecuencias de una financiación insuficiente y de la dependencia de los fondos públicos no se limitan sólo al relativo empobrecimiento del sector de la Enseñanza Superior, sino que se traducen en otras carencias, más o menos pronunciadas según el país de que se trate: bajos niveles de matriculación, imposibilidad de responder satisfactoriamente a la demanda, incapacidad de preparar a los estudiantes para el mercado de trabajo europeo, escasez de puestos de trabajo para el personal docente o investigador o dificultades a la hora de atraer y retener los talentos más brillantes.

3. PRIORIDADES DE CARA A LA MODERNIZACIÓN: CAPACIDAD DE ATRACCIÓN, GOBERNANZA Y FINANCIACIÓN

Los puntos débiles a los que se ha hecho referencia se dejan sentir con mayor o menor fuerza según el país de que se trate, pero para la Unión Europea es esencial que sean resueltos en todo su territorio. El proceso de consulta ha puesto de manifiesto que existen soluciones a los problemas y ha trazado tres direcciones en las que es preciso intervenir.

3.1. CAPACIDAD DE ATRACCIÓN: LA CALIDAD Y LA EXCELENCIA, FACTORES IMPERATIVOS

Para mejorar su calidad y reforzar su atractivo como destino, las Universidades tendrán que someterse a transformaciones profundas. Los responsables de estas transformaciones dentro de las Universidades deberán beneficiarse del apoyo específico (incluida la financiación) de su entorno. Las Universidades que no consigan emprender estos cambios –por falta de iniciativa, de capacidad de actuación o de re-

ursos disponibles– se colocarán en una situación de desventaja que no hará sino agravarse con el tiempo y que tendrá efectos devastadores para ellas mismas, para sus estudiantes y para sus países.

3.1.1. LA CALIDAD Y LA EXCELENCIA COMO FACTORES DE SINGULARIZACIÓN

La movilización de todo el capital intelectual de Europa y la aplicación de esta materia gris en la economía y en la sociedad requerirá un grado de diversidad muy superior al que existía hasta ahora por lo que respecta a grupos destinatarios, métodos de enseñanza, puntos de entrada y salida, combinaciones de disciplinas y competencias en los planes de estudios, etc.

Para poder alcanzar un nivel de calidad excepcional se requiere un caldo de cultivo en el que reine una “cultura de la excelencia” generalizada. La excelencia no es nunca un logro acabado, sino que ha de ponerse constantemente en cuestión. Puede manifestarse en unas cuantas Universidades consideradas en su conjunto, pero lo usual es que se concrete en una determinada Facultad o en un determinado equipo integrados en centros o redes más amplios. La naturaleza y la intensidad de la actividad investigadora (al igual que ocurre con otras actividades) varían considerablemente según el país, el tipo de centro o la Universidad de que se trate. Cada Universidad tendrá que explotar todo su potencial teniendo en cuenta sus propios puntos fuertes y sus propias prioridades, por lo que lo primero que ha de hacer es identificar cuáles son y centrar en ellos sus esfuerzos.

Para ello, será necesario concentrar en cierta medida la financiación no solo en los centros y redes que ya han alcanzado un nivel de excelencia aceptable (en un determinado tipo o ámbito de investi-

12. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, punto 44.

gación, de enseñanza o formación, o de servicio a la comunidad), sino también en los que tienen el potencial de alcanzar ese nivel y de desafiar a los líderes reconocidos en ese campo.

3.1.2. MEDIOS PARA QUE LAS UNIVERSIDADES RESULTEN MÁS ATRACTIVAS COMO DESTINO PARA LOS ESTUDIANTES

Una enseñanza/un aprendizaje más flexibles y abiertos al mundo

Para que las Universidades puedan resultar más atractivas como destino a nivel local e internacional habrán de proceder a una profunda revisión de sus planes de estudios, no sólo para asegurar un contenido académico del más alto nivel, sino también para poder dar respuesta a las cambiantes necesidades de los mercados de trabajo. La integración de los titulados universitarios en la vida profesional, y por ende en la sociedad, es una de las principales responsabilidades de la Enseñanza Superior ante la sociedad. Es preciso que los estudiantes adquieran no solo conocimientos especializados, sino también competencias transversales (por ejemplo, trabajo en equipo o espíritu emprendedor). Habrá que reforzar asimismo la dimensión europea y el carácter interdisciplinario de la enseñanza. Además, deberá aprovecharse plenamente en la enseñanza y el aprendizaje, incluido el aprendizaje permanente, el potencial que encierran las TIC. La división en dos ciclos (grado y máster) permite diversificar el contenido de los programas y los métodos de aprendizaje (aprendizaje basado en la investigación, utilización de las TIC, etc.).

Una mayor accesibilidad

A la vista de la evolución de la población de estudiantes, de la diversificación de los programas y de la creciente movilidad que se registra en toda Europa, cobran cada vez mayor relevancia una serie de aspectos, entre los que destacan la mejora de los servicios de orientación y asesoramiento (antes del inicio de los estudios superiores y en el transcurso de los mis-

mos), la flexibilidad de las políticas de admisión y la existencia de itinerarios de aprendizaje personalizados. Se trata, en efecto, de factores decisivos a la hora de mejorar la accesibilidad, de apoyar el compromiso de los estudiantes y de garantizar que el sistema funcione bien y tenga buenos resultados, independientemente de si la admisión tiene o no carácter competitivo. Otros mecanismos, como los sistemas de becas o préstamos, la disponibilidad de alojamiento asequible y de empleos a tiempo parcial o los lectorados son igualmente importantes para hacer a las Universidades atractivas y accesibles a una población de estudiantes suficientemente amplia, quebrando así la asociación entre origen social y nivel de estudios.

Una mejor comunicación

Aunque en los medios académicos se suele pensar que la calidad es la mejor de las publicidades, lo cierto es que la capacidad de atracción es una cuestión de percepción. La implantación de una estructura de titulaciones coherente, los créditos ECTS, el suplemento al título y la existencia de sellos de calidad fiables contribuirán sin duda al reconocimiento de las titulaciones europeas, pero no serán suficientes: las Universidades han de encontrar la mejor forma de dar a conocer a la sociedad el valor de lo que aportan y deberán invertir más en visibilidad y en mercadotecnia a nivel local e internacional. No todas están bien preparadas para adoptar este planteamiento.

3.1.3. FORMAS DE REFORZAR LOS RECURSOS HUMANOS

El capital humano es un factor de calidad determinante en la Enseñanza Superior y en la investigación. Las Universidades deberán, pues, afanarse por reforzar, tanto cualitativa como cuantitativamente, su potencial humano, para lo cual deberán atraer, desarrollar y retener profesionales de prestigio en la carrera docente y en la investigación. La excelencia sólo pue-

de alcanzarse en un entorno profesional favorable en el que existan procedimientos abiertos, transparentes y competitivos. Los puestos vacantes, al menos para los cargos de rector, decano, profesor e investigador, tendrían que anunciarse públicamente y, siempre que sea posible, a escala internacional. Además, los investigadores deberían ser considerados profesionales desde el inicio de su carrera¹³. Asimismo sería conveniente fomentar e incentivar la movilidad física y virtual (ya sea a nivel internacional o entre la Universidad y la industria) y la innovación conducente, por ejemplo, a la creación de empresas de base tecnológica nacidas de las Universidades¹⁴. Debería recompensarse la calidad y la correcta ejecución de las distintas tareas, por ejemplo en forma de participación en los ingresos procedentes de contratos de investigación, servicios de consulta, patentes, etc. Con el tiempo, estas medidas vendrían a reforzar la excelencia de las Universidades europeas a nivel internacional y contribuirían a reducir la falta de atractivo como destino en comparación con Universidades de otras regiones del mundo, lo que redundaría en beneficio de toda Europa, puesto que titulados universitarios altamente cualificados irían o regresarían a Universidades de proyección más regional, ya sea inmediatamente después de la obtención del título o en un momento posterior de sus carreras.

3.1.4. LA DIVERSIDAD REQUIERE UNA ORGANIZACIÓN A NIVEL EUROPEO

La Enseñanza Superior europea se caracteriza por su diversidad en lo relativo a lenguas culturas, sistemas y tradiciones, una riqueza que merece ser preservada. Paralelamente, es imprescindible garantizar un grado suficiente de compatibilidad entre las distintas normativas nacionales, única forma de conjun-

rar la confusión y de ofrecer a los ciudadanos nuevas alternativas y oportunidades de movilidad. El reconocimiento mutuo de las cualificaciones y competencias exige un nivel mínimo de organización a nivel europeo, que deberá concretarse en referencias comunes y normas de base.

La creación de un marco europeo de cualificaciones de Enseñanza Superior era uno de los principales objetivos del proceso de Bolonia¹⁵. De ser adoptada, la propuesta que se presentará a los Ministros en la próxima reunión de Bergen constituirá una referencia común no solo para todas las titulaciones de grado, máster y doctorado, sino también para otros estudios postsecundarios “más breves”, para los que se exigirían en torno a 120 créditos ECTS. De esta forma, pasaría a integrarse en el marco europeo de cualificaciones (MEC) de alcance general, que, según se preconizaba en la estrategia de Lisboa, debería abarcar todos los tipos y todos los niveles de cualificaciones¹⁶.

La calidad depende fundamentalmente de la existencia de una “cultura de la calidad” y de mecanismos internos de garantía de la calidad dentro de las Universidades, máxime cuando éstas se encuentran en la frontera del conocimiento. Pero la responsabilidad de las Universidades ante la sociedad requiere asimismo la puesta a punto de un sistema externo de garantía de la calidad. En Europa este sistema debería plasmarse en una red de organismos de garantía de la calidad (responsable cada uno de ellos de un país/una región o de una disciplina/profesión determinados), que deberían ponerse de acuerdo acerca de una serie de criterios básicos para facilitar el reconocimiento mutuo de sellos de calidad en toda la Unión¹⁷. Salvo unas pocas que ya cuentan con una imagen de marca consolidada, las Universidades europeas tendrán

13. Véase la Recomendación de la Comisión, de 11 de marzo de 2005, relativa a la Carta Europea del Investigador y al Código de conducta para la contratación de investigadores, <http://europa.eu.int/eracareers/europeancharter>.

14. Ídem.

15. Comunicado de los Ministros, Berlín, 19 de septiembre de 2003,

<http://www.bologna-bergen2005.no>.

16. Informe intermedio conjunto, Documento 6905/04 del Consejo de 3 de marzo de 2004, punto 2.3.1.

17. La propuesta de la Comisión de recomendación sobre la garantía de la calidad en la Enseñanza Superior, COM(2004) 642, de 12 de octubre de 2004, incide exactamente en este principio.

que desarrollar sellos de calidad con credibilidad internacional. De lo contrario, perpetuarían una carencia que las colocaría en una posición de desventaja a la hora de competir con sus rivales.

3.2. GOBERNANZA: NECESIDAD DE MEJORAR LA GESTIÓN DEL SISTEMA Y DE LOS CENTROS

El hecho de que las Universidades reclamen una mayor autonomía no supone un llamamiento a favor de la retirada del Estado: muy al contrario, en Europa se registra un consenso prácticamente unánime acerca de la necesidad de que el Estado mantenga o incluso refuerce su responsabilidad en el ámbito de la Enseñanza Superior.

Lo que las Universidades reivindican es un tipo de acuerdo (o de “contrato”) fundamentalmente nuevo con la sociedad, en virtud del cual ellas serían responsables de sus programas, de su personal y de sus recursos y deberían rendir cuentas por ellos, mientras que los poderes públicos se centrarían en la orientación estratégica del sistema en su conjunto.

3.2.1. REFORZAR LA RESPONSABILIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS CON RESPECTO A LA ENSEÑANZA SUPERIOR ENTENDIDA COMO SISTEMA

Al centrarse en la orientación estratégica del sistema en su conjunto, el Estado vería reforzada su responsabilidad con respecto a la Enseñanza Superior en la era del conocimiento, principalmente definiendo un marco regulador en el que la orientación estratégica, combinada con la autonomía y la diversidad, se traduciría en una mayor accesibilidad y una mejor calidad.

Para ello será necesario que los Ministerios de muchos países revisen sus planteamientos, reduciendo los controles *ex ante* en favor de un sistema que prime la responsabilidad *ex post* y en cuyo marco las Universidades tengan que rendir cuentas por la

calidad, la eficacia y la consecución de los objetivos marcados. Ninguno de estos aspectos podría hacerse realidad sin la puesta en marcha de un programa completo de formación que permita a los dirigentes universitarios planificar y gestionar el cambio de forma estratégica y desde una perspectiva europea o internacional.

3.2.2. CREAR LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE LOS CENTROS PUEDAN APLICAR ESTRATEGIAS DE MODERNIZACIÓN

Son mayoría las Universidades que consideran que sus reglamentaciones nacionales no les permiten, hoy por hoy, emprender los cambios que requieren para garantizar su futuro. En un entorno abierto, competitivo y cambiante, la autonomía es una condición *sine qua non* para que las Universidades puedan responder a las nuevas necesidades de la sociedad y asumir plenamente la responsabilidad por las respuestas dadas.

Las Universidades deberían encargarse de:

- fijar prioridades específicas a medio plazo (en particular definiendo los tipos o ámbitos de investigación, de enseñanza y de servicios en los que alcanzarán una calidad de alto nivel) y encauzar los esfuerzos colectivos de su personal hacia la realización de estas prioridades;
- gestionar y desarrollar sus recursos humanos (véase el punto 3.1.3);
- definir sus planes de estudios (a condición de que sean aprobados por los mecanismos internos de garantía de calidad y de conformidad con los principios comunes del Espacio Europeo de Enseñanza Superior);
- gestionar profesionalmente sus equipos e instalaciones (propiedad, administración y desarrollo), sus recursos financieros (incluidos presupuestos, inversiones y préstamos) y todo lo relacionado con la comunicación exterior (creación de una imagen de marca).

3.3. FINANCIACIÓN: NECESIDAD DE MÁS Y MEJORES INVERSIONES

A la vista de la excesiva duración de los estudios y las altas tasas de abandono y de desempleo entre los titulados universitarios, no resulta descabellado tachar de improductiva o incluso de contraproducente la idea de invertir más en el sistema actual. Sin embargo la insuficiencia de fondos y la falta de flexibilidad del sistema son tan agudas en ciertos países que impiden la buena marcha del proceso de reforma de las Universidades, las cuales se ven así atrapadas en un círculo vicioso.

Para atraer más fondos, lo primero que han de hacer las Universidades es convencer a los agentes implicados –poderes públicos, empresas, hogares– de que se da a los recursos existentes un uso eficaz y de que los nuevos recursos generarán un valor añadido que redundará en su propio beneficio. Un incremento de la financiación no puede justificarse sin cambios profundos: garantizar estos cambios es la principal justificación y la principal finalidad de cualquier nueva inversión.

3.3.1. PRIORIDADES EN MATERIA DE INVERSIÓN DE CARA A LA MODERNIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR

Las Universidades insisten en que será imposible llevar a buen término reformas tan importantes como las que se necesitan en Europa sin disponer de recursos nuevos (y dedicados a fines específicos)¹⁸. Estas reformas requieren la disponibilidad de personal especializado, actividades de formación, desarrollo de TIC, etc., y, por consiguiente, fondos específicos distintos a los que se dedican a las actividades en curso.

Estos fondos suplementarios deberían permitir, ante todo, ofrecer incentivos y medios a aquellas Universidades (existen en todos los sistemas) y a

aquellos grupos/particulares (existen en todas las Universidades) que tengan la voluntad y la capacidad de innovar, de introducir reformas y de alcanzar un alto nivel de calidad en los ámbitos de la enseñanza, la investigación y los servicios. A tal fin, en el ámbito de la investigación, la financiación debería estar más orientada a la competencia y, en el ámbito de la educación, más relacionada con los resultados.

3.3.2. CONTRIBUCIONES DE LOS ESTUDIANTES Y DE LA INDUSTRIA

El debate sobre la rentabilidad a nivel social y a nivel privado de la Enseñanza Superior ha puesto de relieve el papel de esta última como inversión que redundará en beneficio tanto de los particulares (a los que asegura ingresos más altos y un estatus social más elevado) como de la sociedad en su conjunto (porque contribuye al incremento de las tasas de empleo, al abaratamiento de los costes sociales y a la prolongación de la edad de jubilación¹⁹). También se ha demostrado que la gratuidad de la Enseñanza Superior no garantiza por sí sola la igualdad de acceso ni un mayor número de matriculaciones. Este aspecto arroja nueva luz sobre la cuestión de las tasas académicas. En la consulta, las Universidades que están a favor de una subida de las tasas argumentan que una de las principales ventajas sería la mejora de la calidad de la educación. Algunos analistas destacan asimismo que, en la práctica, el cobro de tasas académicas podría facilitar el acceso a la Universidad de estudiantes procedentes de los grupos de población con ingresos más bajos, siempre que los fondos así recaudados se utilicen para organizar un sistema eficaz de ayuda a los estudiantes²⁰. Dadas las disparidades que se registran entre los sistemas nacionales, no puede haber una respuesta uniforme a esta cuestión: cada Estado miembro deberá elegir el enfoque que mejor se adapte a sus circunstancias.

18. Consulta a los agentes interesados y encuesta Trends IV sobre las reformas de Bolonia, AEU, marzo de 2005.

19. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, sección II.

20. Conferencia de 10 de febrero de 2005, sesiones sobre financiación.

Las Universidades europeas deben potenciar igualmente su atractivo como socios para la industria. Para que puedan producirse intercambios estructurados de personal y sea posible confeccionar planes de estudios que respondan a la necesidad que tiene la industria de disponer de titulados universitarios e investigadores bien formados es indispensable la existencia de alianzas duraderas. Sin embargo, es necesario invertir durante varios años en la puesta a punto de actividades de formación/reciclaje, investigación y orientación antes de que éstas empiecen a ser rentables, sobre todo si se reducen proporcionalmente las subvenciones públicas. Esto significa que el desarrollo de alianzas duraderas con la industria puede depender (al menos en un primer momento) de la existencia de incentivos fiscales.

4. LÍNEAS PRIORITARIAS DE ACTUACIÓN

Ya se han identificado los principales rumbos que deberán guiar la modernización de las Universidades europeas. Los Ministros seguirán trabajando en esta dirección, a fin de hacerlos más concretos, en la reunión que celebrarán próximamente en Bergen, en el contexto del proceso de Bolonia. En el marco de la estrategia de Lisboa, la prioridad reside ahora en una actuación inmediata que deberá consistir en una combinación de iniciativa de las Universidades, de acciones nacionales de habilitación y de apoyo europeo.

4.1. LIBERAR EL POTENCIAL DE LAS UNIVERSIDADES EN EL CONTEXTO NACIONAL

Varios Estados miembros han emprendido ya reformas que afectan al estatuto, la organización interna y la financiación de las Universidades. Sin embargo, la estrategia de Lisboa insta a los Gobiernos a ir más allá y a establecer una nueva alianza con las Universidades que se aleje del modelo de control estatal para adoptar un nuevo planteamiento basado en la

responsabilidad de las Universidades ante la sociedad y que potencie la inversión en la modernización del sector del conocimiento.

4.1.1. CREAR LAS CONDICIONES NECESARIAS QUE PROPICIEN EL CAMBIO EN LAS UNIVERSIDADES

La Comisión exhorta a todos los Estados miembros a tomar medidas encaminadas a asegurar que sus marcos reguladores permiten a la dirección de las Universidades emprender auténticas reformas y fijarse prioridades estratégicas, y les sirven de estímulo en estas tareas.

Estos marcos deberían abarcar, al menos, tres aspectos esenciales:

- reglas e incentivos relativos a la modernización del sistema en el contexto europeo: reformas de Bolonia y conformidad con las referencias comunes definidas a nivel de la Unión Europea, por ejemplo para el MEC, validación del aprendizaje no formal, Carta Europea del Investigador y Código de conducta para la contratación de investigadores, creación de un sistema de garantía de la calidad/acreditación con credibilidad europea;
- acuerdos plurianuales entre el Estado/región y las distintas Universidades, en los cuales se marquen objetivos estratégicos acordados, se confirme el compromiso de la dirección del centro en favor de su consecución y se precise el importe de la financiación pública ya asegurada y la supeitada a ciertas condiciones;
- medidas encaminadas a potenciar el papel de las Universidades de forma que éstas puedan tomar y aplicar decisiones por medio de un equipo dirigente dotado de la autoridad, la capacidad de gestión y la antigüedad suficientes así como de una amplia experiencia a escala europea o internacional; este aspecto reviste tanta más importancia cuanto que la calidad de la dirección de

una Universidad tiene una incidencia positiva en sus resultados²¹.

4.1.2. VELAR PORQUE LA FINANCIACIÓN TOTAL SEA SUFICIENTE

Los poderes públicos han de velar porque ningún sistema de Enseñanza Superior europeo se quede rezagado como consecuencia de la falta de recursos totales suficientes. La Unión Europea no tiene por qué imitar ciegamente el modelo estadounidense, en el que la carrera por contratar a figuras con gran prestigio académico ha desembocado en una inflación de los salarios. Sin embargo, la Comisión estima que una inversión total en torno al 2 % del PIB (2,7 % en los Estados Unidos) constituye el mínimo requerido en economías que exigen un alto nivel de conocimientos, y ello incluso en un sistema universitario modernizado.

La Comisión insta a los responsables de todos los Ministerios nacionales a que reconozcan que para el cumplimiento de la estrategia de Lisboa es condición sine qua non colmar el enorme déficit de financiación que existe en la Enseñanza Superior. Con todo, la combinación de tipos de financiación (pública y privada, de base, orientada a la competencia y relacionada con los resultados) seguirá siendo diferente de un país a otro, como no podía ser menos si tenemos en cuenta la diversidad de culturas, economías y tradiciones universitarias.

Es evidente que las Universidades europeas necesitan atraer muchos más fondos procedentes de la industria, pero han de ser conscientes de que para ello es necesario establecer alianzas que redunden en beneficio de ambas partes y que deben empezar a prepararse ya, pues esta tendencia no hará sino agudizarse en el futuro.

La Comisión exhorta, pues, a los Estados miembros a velar porque sus normativas fiscales permitan y fomenten el establecimiento de alianzas entre las empresas y las Universidades, y porque éstas puedan utilizar los fondos así obtenidos de forma que se asegure su continuo fortalecimiento.

Entre los dos modelos extremos de financiación –educación gratuita subvencionada y enseñanza totalmente financiada mediante tasas académicas– existe una gran variedad de posibilidades intermedias. En cualquier caso, el principio de igualdad de oportunidades debe quedar garantizado. Si se cobran tasas académicas, una parte sustancial de los fondos así obtenidos debería redistribuirse en forma de becas o préstamos concedidos en función de los ingresos, con lo que se garantizaría el acceso universal, y de becas cuya concesión dependería de los resultados obtenidos, con lo que se estimularía la excelencia. Podrían combinarse distintos sistemas de ayudas y de tasas para asegurar la atracción que ejercen los estudios con un mayor valor social, a fin de evitar, por ejemplo, los déficits de mano de obra en ciertos ámbitos y el desempleo de los titulados universitarios en otros. Se debería incluso encontrar la forma de recompensar a ciertas categorías asimilándolas a profesionales en formación, por ejemplo, los investigadores al inicio de su carrera que realizan estudios de doctorado.

La Comisión insta a los Estados miembros a que consideren si sus modelos actuales de financiación (con o sin tasas académicas, becas o préstamos) garantizan efectivamente un acceso equitativo a la enseñanza y permiten a todos los estudiantes que respondan a los requisitos de admisión trabajar al máximo de sus capacidades.

21. Conferencia de 10 de febrero de 2005, sesiones sobre gobernanza.

4.2. RESPONDER A LA REIVINDICACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES QUE RECLAMAN UN MAYOR APOYO EUROPEO

Si bien las reformas y la financiación son cuestiones de orden nacional que incumben en primera instancia a los Estados, a las autoridades regionales y a las Universidades, la Comisión tiene intención de responder al llamamiento de las Universidades, que reclaman un mayor apoyo europeo. Esta respuesta se materializará principalmente de tres formas.

4.2.1. MOVILIZAR TODAS LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA UE EN FAVOR DE LA MODERNIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES

La Enseñanza Superior no es sólo la suma de sus actividades de educación, de formación y de investigación. Se trata igualmente de un sector económico y social fundamental que necesita recursos para asegurar su funcionamiento. La Unión Europea, que ha respaldado el proceso de reconversión de sectores como la siderurgia o la agricultura, se enfrenta ahora al reto de modernizar su “industria del conocimiento”, en particular sus Universidades.

En la actualidad, sin embargo, la Enseñanza Superior no figura entre los principales beneficiarios de los fondos estructurales europeos ni de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones. No obstante, mediante la cofinanciación o préstamos a largo plazo se podría reducir o escalonar en el tiempo el coste de la inversión en la Enseñanza Superior, ya sea en infraestructuras tangibles o intangibles, programas de formación o agrupaciones de conocimientos regionales.

La Comisión exhorta, pues, a los Estados miembros a hacer el mayor uso posible de los instrumentos financieros de la Unión a fin de desarrollar su sector del conocimiento. Los fondos estructurales

y los fondos de desarrollo rural ofrecen posibilidades para estimular la modernización de la Enseñanza Superior por medio de medidas sectoriales. Se trata, además, de un sector prioritario para el BEI y sería deseable que se recurriera más a sus préstamos.

4.2.2. REFORZAR LA COOPERACIÓN EN EL MARCO DEL PROGRAMA “EDUCACIÓN Y FORMACIÓN 2010”

En el programa de trabajo “Educación y Formación 2010” se reconoce la extrema importancia de la modernización de la Enseñanza Superior²², más allá de las reformas preconizadas por proceso de Bolonia que, *a fortiori*, son igualmente importantes para alcanzar los objetivos de Lisboa.

La Comisión hará pleno uso de todos los instrumentos que pone a su alcance el programa de trabajo para respaldar los esfuerzos desplegados por los Estados miembros con vistas a la modernización de sus Universidades (en este sentido, respaldará, por ejemplo, el intercambio de mejores prácticas, los estudios y encuestas, el aprendizaje mutuo por parte de los responsables políticos, etc.). El análisis de indicadores también puede servir de gran ayuda a la hora de medir la rentabilidad de la financiación y los resultados²³, pero la Comisión no prevé una evaluación comparativa específica a escala europea para la Enseñanza Superior.

El programa de acción integrado en el ámbito del aprendizaje permanente²⁴ propuesto para el periodo 2007-2013 estará más orientado hacia las prioridades estratégicas de la Unión, y, en este sentido, estimulará, por ejemplo, la movilidad y la cooperación entre la Universidad y la industria.

Para 2006 se han fijado dos grandes objetivos: adoptar el proyecto de marco europeo de cualificaciones (MEC) y comenzar a aplicar la recomendación sobre garantía de la calidad (una vez que sea

22. Informe intermedio conjunto, punto 1.1.2.

23. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, sección IV.

24. COM(2004) 474 de 14 de julio de 2004.

adoptada), que introduce nuevas herramientas importantes, tales como un registro europeo de organismos que cumplen las normas definidas a nivel europeo²⁵. La Comisión tiene previsto asimismo prestar su apoyo en 2005 a una serie de nuevas iniciativas de acreditación europea para disciplinas específicas.

4.2.3. INVERTIR EN CALIDAD DE ALTO NIVEL/EXCELENCIA

La Comisión tiene intención de responder al llamamiento que reclama que se inviertan más esfuerzos y más fondos en la calidad de alto nivel, velando al mismo tiempo porque el terreno en el cual se desarrolla la excelencia siga estando abierto y bien abonado en toda la Unión. Para ello se deberán cumplir dos condiciones esenciales: habrá que poner remedio al aislamiento y habrá que ayudar a las regiones menos desarrolladas, de modo que puedan alcanzar un alto nivel de calidad en tipos/ámbitos de actividades específicos.

Se prestará interés prioritario a los centros y redes postuniversitarios/doctorales de prestigio europeo y mundial, considerados en su doble función de buque insignia de la Enseñanza Superior y de primera etapa en la carrera de los investigadores. La Comisión estudiará la posibilidad de prestar un apoyo más decidido a dichos centros y a sus estudiantes/investigadores, a condición de que cumplan ciertas condiciones (masa crítica, interdisciplinariedad, fuerte dimensión europea, apoyo de las autoridades regionales/nacionales y participación directa de la industria, ámbitos de excelencia identificados y declarados). Podría contemplarse un apoyo específico a programas de doctorado conjuntos o “europeos” y a la garantía de calidad o la acreditación a nivel doctoral.

El programa Marie Curie para el desarrollo de las carreras y la movilidad de investigadores²⁶ o el Instituto Universitario Europeo de Florencia (en el que la Comisión apoyará un programa de posdoctorado de carácter experimental) aportan ya un apoyo importante a este nivel.

La Comisión estudia la forma de hacer avanzar su propuesta de creación de un Instituto Europeo de tecnología. Éste tendrá que aunar un auténtico prestigio a nivel mundial con una identidad europea y basarse en el conocimiento como puerta al crecimiento y a la creación de empleo. Debería sustentarse en una red que reuniera a los cerebros más brillantes y las empresas más punteras y que difundiera la innovación por toda Europa.

4.3. NECESIDAD DE RESPALDAR LAS ACCIONES URGENTES

Servirá de complemento a la presente Comunicación el futuro plan de acción sobre la investigación universitaria²⁷ de la Comisión. Ambos documentos contribuirán oportunamente a asegurar que los instrumentos financieros y políticos de la Unión Europea atribuyen a la modernización de las Universidades, durante el período 2007-2013, la prioridad que se merece.

La Comisión invita al Consejo a adoptar una resolución en apoyo a su reivindicación de crear un nuevo tipo de alianzas entre el Estado y las Universidades y de invertir fondos suficientes que hagan posible la modernización de la Enseñanza Superior. La Comisión espera igualmente que el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo respalden explícitamente el programa de cambio que se presenta en la presente Comunicación.

25. COM(2004) 642 de 12 de octubre de 2004.

26. http://europa.eu.int/comm/research/fp6/mariecurie-actions/action/fellow_en.html.

27. Plan de acción sobre la investigación universitaria, basado en gran medida en el Informe relativo al Foro sobre la investigación universitaria.



Fundación Europea Sociedad y Educación
European Foundation Society and Education

Ferraz, 79, 3 izquierda
28008 Madrid
T 34 91 455 15 76
F 34 91 455 16 57

Rue de Trèves, 49 bte 3
B 1040 Bruxelles
T 32 2 280 6340
F 32 2 280 6338

www.sociedadyleducacion.org
fundacion@sociedadyleducacion.org



El marco institucional, legal y cultural en el que operan las Universidades está llamado a evolucionar al ritmo que imponen los cambios en las demandas sociales. Sólo venciendo aquellos obstáculos que dificultan la creación de un perfil propio de Universidad y favorecen un modelo homogéneo, podrá atenderse la variedad de expectativas de los estudiantes en cualquier etapa de su formación.

En los tres capítulos del tercer Documento de Trabajo de Studia XXI, Antonio Embid, Francisco Marcellán y Javier Vidal realizan una lúcida y rigurosa reflexión sobre el marco institucional y legal en el que descansan las políticas universitarias, abordando lo que, en su opinión, debería considerarse como una decidida apuesta por su mejora.

Con esta nueva propuesta que Studia XXI brinda a la comunidad universitaria y que extiende también al conjunto de la sociedad, tanto los autores de este documento como el conjunto de profesores que firman sus *Claves y Recomendaciones* pretenden estimular el debate sobre el presente y futuro de nuestras Universidades, con la convicción de que vivimos tiempos emocionantes y únicos en el seno de las instituciones europeas de Educación Superior.

The institutional, legal and cultural framework in which universities operate is required to evolve at the pace imposed by changes in social demands. Only by overcoming these obstacles that hamper the creation of a characteristic university profile and encourage a homogeneous model, will it be possible to meet the variety of students expectations at any stage of their education.

Antonio Embid, Francisco Marcellán and Javier Vidal, in the three chapters of the Third Studia XXI Working Paper, present a lucid, rigorous reflection on the institutional and legal framework on which university policies are based, addressing what, in their opinion, should be considered as a decisive commitment to their improvement.

With this new proposal that Studia XXI offers the university community and which also extends to society as a whole, both the authors of this paper and the group of teachers who have signed its *Core issues and Recommendations* aim to stimulate the debate on the present and future of our universities, with the conviction that we are going through unique, exciting times within European Higher Education institutions.

