

Sobre la necesidad de una reforma universitaria

por José Adolfo de Azcárraga

Universidad de Valencia

y Félix M. Goñi

Universidad del País Vasco

If you think education is expensive, try ignorance

Derek Bok, antiguo *President* de la Universidad de Harvard

1. El Informe de la Comisión de Expertos: balance inicial

La Comisión de Expertos para la Reforma Universitaria, a la que tuvimos el honor de pertenecer, entregó el doce de febrero de 2013 al Sr. Ministro de Educación, Cultura y Deporte, D. José Ignacio Wert, un *Informe* titulado *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*. La Comisión, creada a petición suya por acuerdo del Consejo de Ministros del 13-IV-12, se constituyó el 6-V-12 y quedó disuelta con la entrega del Informe. Su texto refleja el consenso alcanzado entre M^a. T. Miras-Portugal (presidenta) y los vocales J. A. de Azcárraga, J. Capmany, L. Garicano, F. M. Goñi, R. Puyol, y M. Rodríguez Inciarte; por su parte, los vocales juristas Ó. Alzaga y M^a de la O Urrea, que también firmaron el Informe completo, presentaron conjuntamente (el 11-II) votos particulares. A lo

largo de sus deliberaciones, la Comisión consultó a numerosos representantes relacionados con la educación y la universidad, incluidos representantes políticos (Congreso y Senado), agentes sociales y universitarios, tanto dirigentes como estudiantes. En el espíritu de que ‘lo mejor es enemigo de lo bueno’, las propuestas del Informe se hicieron para que fueran fácilmente aplicables y, tras la debida discusión, consenso y trámite, contribuyeran a configurar un sistema universitario notablemente mejor que el que ahora tenemos.

El Informe ha sido recibido, en general, con cierta hostilidad por parte de los defensores del *status quo* universitario y también por algunos sindicatos y representantes estudiantiles. No ha recibido críticas, muy al contrario, de otras instituciones –como, por ejemplo, la Real Academia de Ciencias o la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades– y por

otros colectivos universitarios (especialmente aquéllos que las universidades suelen poner de relieve cuando necesitan argüir en favor de su calidad), que sí se han mostrado de acuerdo con las líneas maestras del Informe. Sin embargo, salvo algunas noticias en la prensa cuando el Informe se hizo público, la sociedad española se ha mantenido al margen del debate. Y ello pese a que el futuro de cualquier país depende de la calidad de su educación y, en muy buena medida, de la de su sistema universitario, generador de ideas, cultura y desarrollo; en definitiva, bienestar y progreso. Lamentablemente, la sociedad española vive demasiado ajena a sus universidades.

Por otra parte, el tiempo transcurrido permite hacer un primer balance y analizar las reacciones suscitadas. Empezaremos reproduciendo las primeras líneas del informe: “antes de considerar posibles cambios en el Sistema Universitario Español (SUE) es preciso resaltar el enorme progreso que el SUE ha realizado desde la transición a la democracia, así como su extraordinario papel en el desarrollo cultural, económico y social del país; en suma, en el bienestar de los españoles. Las contribuciones que las universidades realizan a la sociedad en general –y a su entorno más próximo en particular– son, con frecuencia, difíciles de cuantificar, pero no por ello son menos reales y valiosas, lo que debería ser mucho más apreciado socialmente”.

Reconocido, pues, el papel fundamental de nuestras universidades, la cuestión que plantea el informe es si éstas son todo lo buenas que podrían ser, pese –incluso– a las severas limitaciones económicas que padecen. Es cierto que hablar de mejorar la

calidad de las universidades españolas en la actual situación del país podría parecer un sarcasmo pero, pese a todo, no es así. Hay reformas que no pueden esperar, especialmente aquellas que no implican coste alguno. Por otra parte, los períodos de crisis lo son también de oportunidades.

Como dice el Informe en su Preámbulo, “la primera condición para mejorar la calidad del SUE es reconocer que es muy insuficiente: la falta de *universidades* españolas de *excelencia* es incontrovertible” (cursivas de los autores). Vale la pena insistir: el Informe habla de calidad *insuficiente* (para un país europeo como España, con ocho siglos de tradición universitaria), no de mala calidad, que es otra cosa. Y habla de esa calidad insuficiente en relación con la ausencia de *universidades excelentes*. Y dice universidades, no centros: pues, como refleja el propio Informe, en España sí hay, afortunadamente, muchos *centros, institutos y departamentos excelentes* en el ámbito internacional. ¿Cuáles son, pues, las causas de esa *insuficiente* calidad de las *universidades*?

Es obvio que la financiación es muy escasa e inestable, de modo que los equipos rectorales tienen serios problemas para planificar a medio y no digamos a largo plazo. Y, con frecuencia, ni siquiera a corto: cuando una universidad tiene dificultades para pagar las nóminas es que algo va realmente mal. Pero, en materia de financiación, es preciso recordar la muy escasa capacidad de las universidades españolas para generar recursos propios, consecuencia directa de esa insuficiente calidad. Incluso al margen de esos problemas presupuestarios, las universidades españolas podrían y deberían ser mejores. Pues –hay que resaltarlo de nuevo– muchas de las

propuestas del Informe corresponden a reformas que implican cambios estructurales, de selección del profesorado, internacionalización, etc., que *no requieren sobrecoste alguno*.

Las universidades podrían y deberían ser mejores

¿Por qué? Hay cuatro aspectos esenciales susceptibles de mejora. El primero implica un considerable ahorro; los dos siguientes no necesitan ninguna dotación presupuestaria.

1. El primero es la *innecesaria duplicación de centros y enseñanzas así como la falta de especialización de las distintas universidades*: la mayoría ofrece los mismos estudios. España tiene 50 universidades públicas, más que el Estado de California, que tiene 10 (UC) + 23 (USC) y es de población y tamaño comparables. Aunque cincuenta son muchas, el problema más importante no es que España tenga tantas universidades públicas. El verdadero problema es el gran número de centros y estudios repetidos, incluso en áreas geográficas reducidísimas. El mimetismo general y la presente *burbuja académica* han contado también con la activa colaboración de las Comunidades Autónomas, que se han aplicado con fervor a la creación de sistemas universitarios propios multiplicando universidades y centros y dificultando, además, el flujo universitario –de profesores y alumnos– entre ellas. La uniformidad y el cantonalismo actual del SUE son manifiestos, lo que no sólo es perjudicial para el SUE, también lo es para los propios estudiantes y para todo el país.

La gran cantidad de estudios repetidos es manifiesta: en septiembre de 2012

había 266 campus universitarios y se ofrecían 1.972 grados, 2.607 másteres y 1.564 doctorados en las universidades públicas. Las cifras son mucho más elevadas (2541, 3292 y 1751 respectivamente) si sumamos los de las (entonces) 31 universidades privadas. El resultado de esta evidente burbuja académica es un uso muy poco eficiente de los escasos recursos que, por supuesto, seguiría siendo ineficaz aunque éstos fueran abundantes y se siguiera tirando con pólvora de rey. Resulta obvio que es mucho mejor tener una buena facultad que dos mediocres, un laboratorio de referencia que dos mal equipados en centros separados por sólo 25 min. de tranvía, etc. Con la escasa financiación de que hoy disponen las universidades, la situación alcanza cotas trágicas, algo que, por otra parte, debía haber sido *perfectamente previsible* tanto para la mayoría de los rectores universitarios como para las Consejerías de Educación de muchas Comunidades Autónomas.

2. El segundo se refiere al *sistema de selección del personal docente e investigador* (PDI). Al margen del alumnado y como dice el Informe, “una universidad vale, sobre todo, lo que vale su personal docente e investigador” (PDI). El problema de la selección del profesorado no afecta sólo a la universidad: también afecta a las enseñanzas medias y es endémico desde hace muchos años. En el caso de la universidad, el baremo que utiliza la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación (ANECA) para acreditar al PDI –requisito previo para conseguir una plaza– no premia suficientemente el conocimiento, que es lo que conviene a los estudiantes que han de recibir las clases. Al margen de que cabe

cuestionar la actuación de la ANECA pues, como fundación del sector público que es, no puede ejercer potestades públicas (art. 46.1a de la ley 50/2002 de fundaciones), desde 2007 la ANECA tiene una gran responsabilidad en la situación actual del PDI: hasta algún premio Nobel podría no ser acreditado (*sic*) como catedrático con el baremo que utiliza. *Todos* los baremos son malos, pero el de la ANECA es especialmente perverso. Ni siquiera los candidatos son todos juzgados por especialistas de su campo, como al menos sucedió en España durante siglo y medio.

De hecho, la ANECA favorece la *expulsión* del sistema universitario de los jóvenes más brillantes y capaces, con experiencia postdoctoral en el extranjero, que son precisamente los que más se debería proteger. Su pérdida es un daño gravísimo para el presente y el futuro de la universidad española. Si la selección de los jugadores de fútbol la realizara una *ANECA deportiva* con análogos criterios, el Real Madrid y el Barcelona serían perfectos desconocidos. Pues, en ese caso, la contratación de jugadores estaría determinada por criterios tan absurdos como el *número* de años de práctica deportiva, la experiencia en la administración de clubs de fútbol, haber seguido cursillos de ‘innovación balompédica’, etc; la selección se haría, además, ¡sin poder ver jugar al fútbol a los candidatos! La no ‘presencialidad’ y el esoterismo de las actuales acreditaciones de la ANECA producen, además, una manifiesta indefensión jurídica que el Informe pone detalladamente de manifiesto. Y, por supuesto, tampoco es admisible que los ya acreditados elijan en la práctica, después, a los componentes de

la comisión de la universidad que los va a juzgar para asignarles ‘su’ plaza. Ese posesivo, que implica la supresión de toda competencia y que pese a su evidente ilegalidad se juzga justificado, indica hasta dónde se ha pervertido el sistema. El resultado –favorecido por las propias universidades, dígame lo que se diga– es la actual endogamia universitaria, hoy del 100%; si alguien es contratado por una universidad distinta de aquella en la que se doctoró se trata de un caso absolutamente excepcional. En algunas ocasiones, la endogamia puede tener sentido; en el 100%, nunca.

3. El tercero, y muy importante, es el *deficiente uso de la autonomía universitaria y el desvío de la idea de servicio público*, asunto sobre el que volveremos. En el caso extremo, algunos sectores del PDI o del personal administrativo y de servicios (PAS) llegan a considerar a la universidad como una simple agencia de colocación lo que, aunque absurdo, resulta ya tan familiar y natural que ni se cuestiona. Basta pensar en las actuales elecciones a rector, dominadas por el ¿qué hay de lo mío? y la política. Negar los intereses corporativos que se dan entre algunos miembros del PDI y del PAS en el gobierno universitario sería negar la evidencia misma. Como dice el preámbulo del Informe, “las universidades, y muy especialmente las públicas, constituyen un servicio público [...] Las reformas que aquí se proponen parten de la base de que el público al que se deben las universidades está constituido en primer lugar por los estudiantes y por el conjunto de la sociedad que las financia, a cuyo progreso intelectual y bienestar económico y social deben contribuir. Sólo después, en tercera

instancia y ya alejada en importancia de las dos anteriores, pueden aparecer los otros dos estamentos que, junto con los estudiantes, configuran la universidad: el PDI y el PAS. Es importante apreciar esta perspectiva para un mejor uso de la autonomía universitaria, puesto que algunas disfunciones actuales de las universidades españolas tienen su origen en una inadecuada identificación (u ordenación) de esos sectores del público al que deben servir”.

4. El cuarto punto, esencial, es por supuesto la mejora de la financiación. Y no sólo para hacer económicamente suficientes a las universidades, sino para mejorar la investigación. La investigación y el presupuesto de I+D dependen hoy, desgraciadamente, del Ministerio de Economía y Comercio; el Informe propone que pasen a un Ministerio de Educación y Ciencia (como aún se lee sobre el arco de la entrada a su sede de la madrileña calle de Alcalá) pero, en cualquier caso, la ciencia debería tener rango ministerial. La inversión española en I+D es muy baja: en 2011 alcanzó el 1,33 del PIB según el INE (14184 millones de euros) y no ha hecho sino decrecer. Pero incluso esa cifra es engañosa, porque si se pormenoriza se ve que entran en ella capítulos que no son realmente I+D. Frente a estos datos, los países occidentales desarrollados invierten en torno al 2,4%. El objetivo europeo marcado en la conferencia de Lisboa del 3% es, sencillamente, inalcanzable. El resultado es que la situación de la I+D en España es insostenible: hasta la revista *Science* (vol. 340, pág. 1292) se ha hecho eco de ella (ver <http://www.sciencemag.org/content/340/6138/1292.summary>) y antes lo hizo

Nature en más de una ocasión. Como consecuencia, están emigrando las mejores cabezas, una pérdida irremplazable. La emigración masiva de los jóvenes más prometedores, que no debe confundirse con las estancias de perfeccionamiento en el extranjero, es una pérdida para España tan terrible como difícil de cuantificar, pero que cabe calificar de *suicidio académico y científico* del país.

Tres tesis para una reforma universitaria

Ante el panorama descrito nos vamos a permitir proponer tres tesis para la reforma de la universidad española:

Primera tesis. La muy escasa financiación de las universidades y de la investigación es, por supuesto, un gravísimo problema que hay que resolver. Pero no es el único problema y no debe servir de coartada para no corregir muchas de las actuales ineficiencias del SUE. Hay mucho que se puede hacer y más que se debería haber hecho, desde hace muchos años, sin gastar un euro adicional y, en lo que se refiere a la *burbuja académica*, con considerable ahorro.

Segunda tesis. Las universidades necesitan acometer reformas estructurales, en el sistema de selección de PDI, en el sistema de gobierno, en los estudios, en la gestión de los recursos que reciben, en la rendición de cuentas, en su mayor internacionalización, etc. Y, también, en la disminución de su descomunal burocracia, ‘desaforado gigante contra quien no parece haber Quijote que quiera hacer batalla y quitarle la vida’.

Tercera tesis. Es preciso cambiar de mentalidad para usar debidamente la autonomía universitaria. *Las universida-*

des constituyen un servicio público y, por tanto, deberían estar más al servicio de la sociedad y menos de sí mismas.

Vale la pena recordar aquí, a cuento de la tercera tesis, un párrafo de Santiago Ramón y Cajal, nuestro único Premio Nobel (1906) científico, del que el Informe reproduce la última parte. Lo escribió en 1898 en un librito delicioso que muchos investigadores hemos leído en algún momento. Se trata de las *Reglas y consejos sobre investigación científica (los tónicos de la voluntad)*, cuya portada aclara que es un 'libro consagrado a la juventud española'. Decía Cajal, hace ¡115 años!: "hoy nos preocupamos de la autonomía universitaria. Está bien. Mas si cada profesor no mejora su aptitud técnica y su disciplina mental, si los centros docentes carecen del heroísmo necesario para resistir las opresoras garras del caciquismo y favoritismo extra e intrauniversitario; si cada maestro considera a sus hijos intelectuales como insuperables arquetipos del talento y de la idoneidad, *la flamante autonomía rendirá, poco más o menos, los mismos frutos que el régimen actual.* ¿De qué serviría emancipar a los profesores de la tutela del Estado si éstos no tratan de emanciparse de sí mismos, es decir, de sobreponerse a sus miserias éticas y culturales? El problema principal de nuestra Universidad no es la independencia, sino la transformación radical y definitiva de la aptitud y del ideario de la comunidad docente. *Y hay pocos hombres que puedan ser cirujanos de sí mismos. El bisturí salvador debe ser manejado por otros*" (las cursivas son nuestras). Es inevitable preguntarse qué hubiera escrito Cajal si hubiera presenciado, atónito, las sesiones de un claustro de cualquier universidad española, donde se

habla de cualquier cosa menos de la calidad de la docencia y de la investigación (salvo en los informes rectorales, claro está) y donde se utiliza con frecuencia una jerga universitaria que Cajal, como purista del lenguaje que fue, soportaría con dificultad.

Autonomía universitaria

La cuestión de la autonomía universitaria se ha *utilizado* en contra del Informe, cual arma arrojadiza, como consecuencia del voto particular de los dos juristas de la Comisión de Expertos, pese a que sólo expresa 'dudas' sobre la constitucionalidad de las propuestas sobre la selección del PDI y el sistema de gobierno universitario.

No podemos detallar aquí por qué no debería haber ninguna duda sobre la constitucionalidad de lo propuesto; nos limitaremos a reproducir parte de una sentencia del Tribunal Constitucional (la STC 106/1990 de 6-VI), que habla por sí sola. Ésta establece que la autonomía universitaria no es un derecho ilimitado que pueda condicionar o imposibilitar: "las decisiones que al Estado o a las CAs corresponde adoptar en orden a la determinación y organización del sistema universitario en su conjunto y en cada caso singularizado, pues dicha autonomía se proyecta internamente, y ello con ciertos límites, en la autoorganización de los medios de que dispongan las universidades para cumplir las funciones que, al servicio de la sociedad, les han sido asignadas" ... "la competencia de las Universidades para seleccionar sus propios Estatutos y demás normas de funcionamiento interno es, sin duda, una garantía de la autonomía universitaria, [...] pero ello no supone, en modo alguno, que pueda desorbitarse esa competencia del ámbito

de funcionamiento interno que les es propio hasta el extremo de configurarla como una facultad tan absoluta que venga a constituir un obstáculo insuperable al ejercicio de las potestades [del Estado o de las CAs] para crear, organizar y modificar las estructuras básicas universitarias en la manera que estimen más adecuada”[1].

Esta STC –hay otras muchas– circunscriben la autonomía universitaria a lo que dicta el sentido común. Pues, ¿acaso la necesaria autonomía puede conferir carta blanca a las universidades? Es evidente que no: debe garantizar la libertad académica, pero no constituye una patente de corso en todo lo demás. Basta leer las sentencias del TC y el Informe para apreciar la constitucionalidad de sus propuestas. *La autonomía no puede invocarse para defender intereses clientelares* como hoy sucede con demasiada frecuencia. Y, por supuesto, no puede haber verdadera autonomía sin una verdadera rendición de cuentas en la que, obviamente, no cabe ser juez y parte al mismo tiempo.

Rigor terminológico

Continuemos con el análisis del actual SUE. Una causa oculta de pérdida de calidad es la ausencia de rigor terminológico, a veces de importancia menor, otras veces más grave, pero siempre sería por lo que implica. Por ejemplo, la ley que regula el doctorado (2011) establece que éste debe conferir doce ‘habilidades, competencias y destrezas’. Al margen de que *doce* parecen muchas, ¿qué diferencias habrá entre una habilidad y una destreza doctoral? El PDI universitario ha de dedicar buena parte de su escaso tiempo a contener los efectos nocivos de la legislación, oscura y burocratizante, además de sufrir su enfática

verborrea. Cuando se conceden premios extraordinarios de licenciatura a alumnos con media de notable, se está *engañando* a la sociedad: el ciudadano no tiene por qué tener a mano el *libro de claves* de esa universidad para averiguar que su ‘extraordinario’ sólo es ‘notable’ en román paladino. Esto puede parecer una cuestión menor pero, una vez perdido el rigor, todo vale. Consideremos los ‘Campus de Excelencia internacional’, mención ministerial que aparece en los membretes y páginas *web* de todas o casi todas las universidades públicas españolas. *Cada una* de esas tres palabras esconde un engaño. Primero, porque algunos de esos ‘campus’ aglutinan a varias universidades, lo que refleja que el legislador desconocía, incluso etimológicamente, lo que es un *campus*: una universidad puede tener más de un campus, pero no al revés. Segundo, porque en España hay casi tantos ‘Campus de Excelencia Internacional’ como universidades públicas, lo que hace imposible que todas sean excelentes y, tercero, porque la excelencia *internacional* debe ser juzgada y otorgada *internacionalmente* y, como se verá enseguida, España no tiene ninguna universidad excelente. La República Federal Alemana, por ejemplo, tiene también un programa de excelencia pero, con muchas más universidades públicas que España, sólo ha declarado excelentes a una docena y, por supuesto, no las apellida de excelencia ‘internacional’ (y muchas lo son).

Pero hay más ejemplos de esta ausencia de rigor, especialmente impropia en el ámbito universitario. En los últimos años están apareciendo criterios de calidad docente que utilizan el número de aprobados para medirla. Esto es inaceptable: ¿acaso nadie ha advertido el conflicto de intereses

que se produce cuando examina el mismo profesor que da las clases, como es tradicional (en España)? Un aprobado general implicaría que su docencia es excelente. Juzgar la internacionalización de las universidades por los Erasmus que reciben, como se hace con frecuencia, es parecido a afirmar que el nivel investigador del país es muy alto porque España es una potencia turística. El magnífico programa Erasmus está haciendo maravillas en pro de europeizar Europa, pero la elección de la universidad por 'los Erasmus' está condicionada por muchos factores y no todos tienen que ver con la calidad de la universidad de destino. Otra cosa sería si se tratara de estudiantes que vinieran a España para hacer el doctorado completo o toda la carrera, pero el número de éstos es mucho menor: sólo el 6'3% de los doctorandos son extranjeros de la UE. Esta falta de rigor terminológico es mucho más perniciosa y socialmente reprochable de lo que parece, aunque no se reconozca así.

Ausencia de excelencia internacional

En este contexto general, no puede sorprender la pobre calificación *relativa* de las universidades españolas. Si se considera el *Academic Ranking of World Universities* (ARWU) de la universidad Jiao Tong de Shanghái, el más prestigioso, resulta que en 2010 no había ninguna universidad española entre las 200 primeras y sólo cinco entre la doscientas y la trescientas. En 2011 ya sólo había cuatro y en 2013 —el último con datos— sigue habiendo sólo cuatro entre la 200 y la 300 y, por supuesto, ninguna entre las 200 primeras. Vamos, pues, *a peor* en términos relativos. Y no porque haya realmente un empeoramiento, sino porque

las demás universidades están progresando más deprisa mientras las universidades españolas se entretienen en declararse de 'excelencia' 'internacional'. Negar la realidad que reflejan los rankings internacionales es, simplemente, matar al mensajero. Se puede argumentar que esos rankings tienen defectos y que son incompletos, perfectibles, etc. Muy cierto, pero el panorama que muestran es unánime: nos guste o no, ningún 'campus' de 'excelencia' 'internacional' juega en la primera división universitaria. Y no digamos si hablamos de universidades privadas: la situación ahí es sencillamente desoladora, salvo algunas excepciones. Por supuesto, también hay algunos rankings nacionales donde la universidad que los promueve queda, naturalmente, bastante bien. Pero el Informe sólo habla de los *tres mejores* rankings *internacionales*, que son los que cuentan.

La realidad es tozuda. Cualquier universitario con un poco de experiencia internacional a quien se le pregunte por las 10 mejores universidades del mundo acertará siete u ocho de ellas y en las que no, su ausencia/presencia será perfectamente opinable. Pero el problema del SUE es de otro orden de magnitud. No es ajeno a él que España, potencia económica mundial, no haya tenido ningún Premio Nobel científico en los últimos 107 años. Podría parecer que el número de Premios Nobel científicos en sí no es fundamental si se ignora, claro está, el avance del conocimiento que representan. Pero no menos importante es el entorno que existe en las universidades donde 'caen' esos premios: *los Nobel son importantes, también, por lo que implican*. La ausencia de ese entorno y que las uni-

versidades no lo busquen con energía, declarándose de antemano *excelentes*, es una prueba de que algo va mal en la universidad e investigación españolas. Pese a la guerra civil y la diáspora subsiguiente, 107 años sin un Nobel científico son demasiados: hasta Ortega llegó a decir que, más que orgullo, la egregia figura de Cajal debía producir vergüenza por su excepcionalidad, afirmación que deberían tener muy presente algunos defensores del *statu quo* universitario que se han permitido -increíblemente- ironizar sobre este punto. Es verdad que en España, como se ha repetido, hay muchos *grupos* excelentes. Pero en la gran mayoría de los casos los logros de sus miembros han sido 'a pesar de' y no 'gracias al' apoyo de sus instituciones que, paradójicamente, no dudan en exhibirlos como bandera cuando necesitan justificar un cierto estándar de calidad.

Inseparabilidad de la docencia y la investigación

Aunque el art. 40.1 de la LOU de 2001 establece que "la investigación es un derecho y un deber del PDI de las universidades", se suele objetar al Informe que hace demasiado énfasis en la investigación y que minusvalora la docencia. Esto es falso: en ningún lugar del mismo se afirma nada semejante. Lo que sí dice es que "*en las universidades, la actividad docente es indisociable de la actividad investigadora*", lo que no es sino reproducir una afirmación de la *Magna Carta Universitatum*. Ésta fue suscrita en 1988 por más de 750 universidades de todo el mundo en la Universidad de Bolonia por ser ésta la más antigua (1088), y está en el origen de la Declaración de Bolonia de 1999 que, a su vez, dio lugar al *Plan Bolonia* para la con-

vergencia de los estudios universitarios en Europa. Como dice la Magna Carta, tratar de separar la transmisión de conocimientos de la generación de otros nuevos es tan erróneo como contraproducente, pues no favorece ni la docencia ni la investigación: como es obvio, la investigación acumula conocimientos y, *por tanto*, mejora la docencia. De nuevo Ortega: "la ciencia es la *dignidad* de la universidad [...]; más aún, es el *alma* de la universidad" (las cursivas son suyas). Pero no se trata de caer en el 'vicio del cientifismo' que Ortega critica. Cuando el Informe habla de investigación en el contexto de la selección del PDI lo hace, precisamente, porque le preocupa la *calidad de la docencia*: por eso propone pruebas de selección de PDI presenciales, porque el simple número de años de impartir clase, lo que se llama con notable eufemismo 'experiencia docente', garantiza bien poco.

La universidad como servicio público

Hemos señalado la importancia del rigor intelectual. Éste es especialmente importante cuando se habla del servicio público que prestan las universidades. Las palabras no son inocentes, porque el público no somos los miembros del PDI, tampoco el PAS ni, menos aún, los sindicatos de enseñanza. El público al que las universidades deben servir son los estudiantes y la sociedad en su conjunto que, insistimos, es la que las sostiene con sus impuestos. Esta perspectiva, que se mantiene a lo largo del Informe, subyace en muchas de sus propuestas, que son sencillamente consecuencia de esa idea general de servicio público que, entre otros, incluye este importantísimo corolario: *no se debe confundir democracia con corporativismo*.

Como decía hace treinta años el preámbulo, hoy olvidado, de la LRU: “la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas”.

En doce palabras: *la Universidad está al servicio de la sociedad, no de sí misma*. Y eso requiere, en particular, tener a los estudiantes muy en cuenta a la hora de proponer reformas. Resulta sorprendente que se afirme que el Informe no lo hace así. ¿Por qué y para qué se propondrían mejoras en la selección del PDI, por ejemplo, si no fuera pensando en que hay que mejorar la docencia en beneficio de los estudiantes? Más aún, “ningún estudiante debería ver disminuidas sus posibilidades de estudiar en el mejor centro o en la universidad de su elección por sus condiciones económicas, sociales o lugar de residencia”. La pérdida de calidad de las universidades públicas va contra la mejora social y la igualdad de oportunidades, que es la esencia de la democracia, e implica volver al pasado. Por eso es tan importante la defensa, pero de verdad, de la universidad pública. Por ejemplo, las plazas de PDI deben ser para el mejor candidato, venga de donde venga, de casa o de fuera, nacional o extranjero, porque la esencia de la selección del profesorado es que éste contribuya al avance del conocimiento y que el alumno reciba la mejor enseñanza posible en la carrera de su elección. También por eso el Informe habla de becas, becas y más becas: para estudiar, desplazarse, hacer el máster, el doctorado, etc. No hay que exagerar, pero tampoco caer en el engaño: *con frecuencia, quienes más aseguran defender la calidad de*

la enseñanza pública son quienes más la perjudican. La mejor defensa de la enseñanza pública es la mejora de su calidad.

2. Propuestas de reforma del Sistema Universitario Español (SUE)

A. Propuestas generales sobre el SUE

Por ello, pensando en los estudiantes y en la sociedad como el público al que las universidades deben servir, el Informe hace una serie de propuestas que resumiremos seguidamente. En muchos aspectos no hay nada nuevo bajo el sol: las buenas universidades tienen muchos puntos en común y todas las culturas, por diferentes que sean, acaban inventando la rueda. De modo que no hay que sorprenderse si las propuestas no resultan revolucionarias (hasta esa ridícula objeción se ha llegado a hacer al Informe) o si algunas tienen similitudes con las de otros informes recientes: sencillamente, problemas análogos conducen a soluciones parecidas. Por ejemplo, el sistema de gobierno universitario que proponía el Informe Tarrach, *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana*, que emitió (el 21-IX-2011) un comité internacional de cinco miembros presididos por el rector de la Universidad de Luxemburgo, R. Tarrach, tiene puntos en común con el del Informe de nuestra Comisión, aunque éste presenta algunas variantes precisamente para acomodarlo a la doctrina del Tribunal Constitucional. El Informe Tarrach, que se entregó al ministro Ángel Gabilondo poco antes del cambio de gobierno, también incidía en la urgencia de una reforma universitaria.

En síntesis, las propuestas para la reforma y mejora del SUE son las siguientes:

- Estudio y coordinación de ámbito nacional de la oferta universitaria y racionalización del SUE (centros, estudios y títulos); mayor especialización de las universidades. Fomento de la *internacionalización* del sistema universitario en todos aspectos y de la fluidez en los intercambios SUE-CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas).

- Evaluación absolutamente *externa* del SUE con arreglo a *tres* criterios, que no implican gastos especiales y que son sencillos de aplicar, pues todos los datos son conocidos y accesibles. Esto es esencial para que la evaluación se realice. No nos engañemos: *pedir refinamientos costosos* - que tampoco perfeccionarían nada- *es propio de quien no desea que la evaluación tenga lugar*; aquí, como casi siempre, lo mejor es enemigo de lo bueno. Los tres criterios son: 1) posición en los tres principales rankings *internacionales* (ARWU, Times Higher Education y QS); 2) clasificación según los sexenios de investigación (que comentaremos en breve) concedidos a su PDI, y 3) clasificación por proyectos de investigación, financiación externa obtenida, contratos, patentes, transferencia, innovación, doctorados de excelencia y similares.

B. Propuestas sobre el PDI

- Mejor selección del PDI. Aquí se proponen *dos vías, ambas públicas, transparentes* y las *dos abiertas a extranjeros*. La primera es la de *acreditaciones públicas de ámbito nacional* que daría la condición de funcionarios a los españoles y ciudadanos de la UE; la segunda permite la *contratación permanente* por las universidades (tras pruebas públicas, etc.). El Informe recomienda que se mantengan los porcen-

tajes de funcionarios y no funcionarios (49%) que ya establecía la LOMLOU, restringiendo los contratos temporales a las figuras originalmente previstas (lo que se aplica especialmente a los profesores asociados), y que se establezcan plazas del tipo *'tenure track'* (por ejemplo, las del programa Ramón y Cajal) bajo el principio de *up or out*. Medidas anti-endogamia (3 años en otro centro antes de que un doctor pueda ser contratado por la universidad donde se doctoró) e incentivos económicos al PDI atendiendo a la calidad del grupo al que pertenece.

- Internacionalización y captación de extranjeros, para los que se sugiere una cuota mínima del 1% del PDI.

- Supresión *urgente* de la actual ANECA como agencia de acreditación para las universidades públicas, salvo en la vía de la contratación permanente por las universidades y *sólo si* éstas así lo decidieran. Y, por supuesto, modificación no menos urgente del baremo utilizado y de sus deficiencias. Mantenimiento de la ANECA para la validación de títulos (pero simplificando mucho el programa VERIFICA) y para la acreditación del profesorado de las privadas.

Los conocidos popularmente como *sexenios* han jugado un papel esencial en la mejora de las universidades, y el Informe propone que se someta a evaluación la actividad investigadora de todo el PDI del SUE, público y privado, funcionario y no funcionario. Como sugiere el nombre, un sexenio concedido indica que quien lo posee ha realizado una cierta investigación durante esos seis años. Se propone que los miembros de las comisiones seleccionadoras del PDI tengan al menos dos (con objeto de no excluir a los jóvenes) sexenios reco-

nocidos, 'vivos' en el sentido de haber obtenido uno cada siete años como máximo. Si son españoles, los rectores, decanos de Facultad y directores de Escuela y de departamento deberían tener al menos, 3, 2, 2 y 2 sexenios 'vivos' respectivamente (si son extranjeros, historial científico equivalente). Se trata de una *mínima* garantía de calidad que, por ejemplo, no es seguro que cumplan hoy todos los rectores universitarios, lo que, de ser así, resultaría extraordinariamente preocupante para sus respectivas universidades. De hecho y hace aproximadamente un año, el 37.6% del PDI funcionario no tenía ningún sexenio reconocido, el 20% sólo uno y el 18.4% dos; sólo el 1'4% tenía reconocido el máximo posible de seis, porcentaje muy bajo incluso teniendo en cuenta que seis sexenios implican como mínimo 36 años de actividad. Por tanto, más de la mitad del PDI funcionario -el 57.6%- no tenía ningún sexenio reconocido o sólo uno. Es cierto que hay algunas áreas donde la escasez de sexenios es tradicionalmente alta, pero ello no es un buen síntoma ni razón para no considerarlos o exigirlos. Todo es empezar.

C. La gestión no es conocimiento

Los procesos de selección del PDI deben valorar el conocimiento y la investigación, excluyendo cursillos vacíos, gestión y todo lo que no implique una mayor competencia del candidato en la materia de que se trate. La no valoración de la gestión como mérito para selección del PDI ha sido muy criticada. Pero el Informe no minusvalora la gestión académica en absoluto; es esencial y debe ser reconocida. Lo que dice el Informe es lo obvio: los cargos de gestión deben ser bien remunerados (con pluses especiales, incluso negociados en algún caso,

como en el de un posible rector extranjero) e implicar una reducción de obligaciones docentes, *pero* deben ser ocupados por personas que ya tengan un cierto nivel académico. *La gestión no es garantía de conocimiento*, que es lo que necesitan los estudiantes: una vez más, no hay que perder de vista el público al que se deben las universidades. Por tanto, un gestor académico debe tener tras de sí buena parte de su carrera académica como PDI y no cabe, invirtiendo el orden natural, utilizar la gestión para progresar académicamente. Lo primero beneficia a los estudiantes; lo segundo les perjudica y, además, ha hecho que proliferen cargos de gestión redundantes, generadores de burocracias no menos inútiles, cuya única finalidad es añadir una línea al currículum de quienes los ocupan para 'mejorarlo'. ¿Qué especial sensibilidad cabe esperar -en general- por la docencia y la investigación de quien ha hecho carrera académica *gracias a* la gestión? Así pues, premiar ésta en la selección del PDI no sólo perjudica a los estudiantes, sino al PDI en general. Un excelente neurólogo puede resultar un buen gestor, pero no se aprende neurología por mucha gestión que se haga. La cosa es aún más grave porque con demasiada frecuencia la 'gestión' sólo es *administración*, que es propia del PAS y no del PDI. Esto es tan obvio que sonroja tenerlo que recordar. ¿A quién beneficia la gestión *como mérito docente e investigador*? *Cui prodest scelus, is fecit*.

D. Financiación y sistema de gobierno

En el aspecto económico, el Informe propone:

- Mejor conocimiento de los costes reales de las universidades (uso de *contabilidad analítica*) y mucha *mejor financia-*

ción, que debe considerarse como inversión y no gasto. Se recomienda “mantener el objetivo europeo de invertir el 3% del PIB en Educación Superior” lo que requiere una mejora sustancial que, obviamente, no se puede alcanzar en pocos años.

- Se propone que un 20-25% de la financiación dependa de resultados y revierta directamente en los departamentos y centros que los han generado. Establecimiento de incentivos económicos a los PDI de los mejores departamentos.

- Estabilidad financiera y mejor rendición de cuentas. Criterios de evaluación más *ex-post* que *ex-ante*, pues éstos últimos generan burocracia que debe evitarse.

- Reforma de la ley de mecenazgo que incorpore suficientes incentivos fiscales para que la filantropía resulte más atractiva.

El *sistema de gobierno* que propone el Informe ha concitado buena parte de las críticas, especialmente de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE). En líneas generales,

- El Informe propone que el Consejo Social y Consejo de Gobierno se sustituyan por el *Consejo de la Universidad*, con 21-25 miembros y con *mayoría absoluta de académicos para garantizar la autonomía universitaria*. Se propone que un 25% pueda ser nombrado por la Comunidad Autónoma para dar participación a la sociedad civil, pero con medidas (‘anti-Cajas de Ahorro’) que eviten todo tipo de injerencia impropia: “la pertenencia al Consejo de la Universidad será incompatible con tener o con haber tenido un cargo político, empresarial o sindical en organismo público alguno de ámbito nacional, autonómico, provincial, municipal u otros, dentro de los cuatro años anteriores. La aceptación

de un cargo público de un miembro del Consejo implicará su cese inmediato”. El Consejo de la Universidad nombra al Rector, que responde ante él.

- El Rector tiene mayor poder ejecutivo, pudiendo ser un *académico* extranjero. Nombra a Vicerrectores, Decanos y Directores de Centro y ratifica la elección de los Directores de los Departamentos por los miembros de éstos como ahora.

- Se propone que los Claustros sean mucho más reducidos, con 60-70 claustrales para las universidades grandes y menos para las pequeñas, con un 80% de PDI, un 10% de estudiantes y un 10% de PAS. El Claustro es un órgano fundamentalmente consultivo, pero con capacidad de elevar propuestas al Consejo de la Universidad.

En general, el Informe recomienda que no haya más órganos de gobierno que los imprescindibles y que éstos sean más reducidos, insistiendo en la calidad y competencia de los cargos (que pueden tener remuneraciones especiales), pues sólo aquéllas pueden legitimar la participación en el gobierno de las universidades. *Esas garantías deben ser públicas*: los currícula de todos los cargos y representantes universitarios deben ser públicos y completamente accesibles y, en el caso de los estudiantes, su expediente académico. Y, *muy importante*, el Informe recomienda que se establezca

- “la posibilidad de que [el sistema de gobierno propuesto sea considerado] parcialmente o como una opción que podría aplicarse de forma voluntaria sólo en algunas [universidades]. Esto podría hacerse mediante experiencias piloto adecuadamente incentivadas desde el MECD o las Comunidades Autónomas, o en un esquema en el que el marco regulador de las univer-

sidades sería flexible, con una secuencia de plazos específicos para realizar la adaptación”.

Así pues, *el Informe no propone como obligado el sistema de gobierno que tan grande e indebida preocupación ha suscitado en amplios sectores de la CRUE*. La Comisión previó, precisamente, una transición suave y una adaptación paulatina, con universidades progresivamente menos uniformes, para constatar la mejora.

E. Estudios y títulos: la funesta implantación española del Plan Bolonia

La organización de los estudios tiene extraordinaria importancia. Entra aquí la cuestión de Bolonia o, mejor, de lo que ha hecho España a cuenta del Plan Bolonia. Lo único que cabe decir de la versión española de Bolonia es que ha sido lamentable; cuesta entender que se transigiera años atrás en algo tan fundamental y que ha tenido tan graves consecuencias para el SUE. Es incomprensible cómo se pudo diseñar el sistema de 4 años (grado) +1 (máster) en lugar del 3 (grado) +2 (máster), que no hubiera requerido especiales medidas de transición porque ésa era ya la estructura de los dos ciclos de las antiguas licenciaturas. La desastrosa faena boloñesa se redondeó empezando la casa por el tejado, implantando primero el postgrado y luego el grado. La tradicional estructura 3+2 se había establecido ¡en 1970! por la Ley General de Educación del ministro Villar Palasí, por lo que la universidad española ya era boloñesa *avant la lettre*. Por si fuera poco, el 3+2 es, además, la versión mayoritariamente escogida en nuestro entorno internacional así que, en lugar de favorecer la convergencia europea —el objetivo fundamental del plan Bolonia— la elección del

4+1 nos ha alejado de ella. Aunque hay varias ‘explicaciones’ de esta desastrosa elección, y todas reflejan intereses corporativos, no las mencionaremos aquí. Baste comentar que, ante el actual panorama, la Comisión de Expertos se encontró como un médico ante un enfermo grave ya en la UCI a quien, por estar terriblemente debilitado por una enfermedad previa (el esfuerzo de transición del 3+2 al 4+1), no se atreve a prescribir una terapia de choque (la vuelta al 3+2) por si fallece. Por ello,

- en el capítulo de enseñanzas se propone un mínimo *control de daños* (e.g., en el reconocimiento internacional de los títulos, ahora comprometido por la versión española de Bolonia) y esperar antes de acometer, en su caso, algún cambio. Hay ahora grados de cuatro años de muy difícil justificación (por ejemplo, podología, a comparar con los seis años del grado de medicina).

- Potenciación del distrito único y de la movilidad estudiantil, todo ello asociado a la correspondiente política de becas de movilidad, de grado y de postgrado. Creación de un *observatorio nacional de empleo* de los egresados universitarios.

- Finalmente se propone una *disminución drástica de la burocracia*, que frene la creciente “PASificación” del PDI, un fenómeno sorprendente teniendo en cuenta que en la universidad española el PAS es abundante: hay un miembro del PAS por cada 1,4 PDI.

F. Recomendaciones sobre el PAS y otras

- El Informe recomienda mejorar su selección introduciendo mejores criterios de calidad y de rendimiento específicos. Esta observación se aplica, en particular,

al personal técnico de apoyo, con frecuencia suplido por figuras no previstas para esa labor o con formación claramente inadecuada para su presencia, por ejemplo, en laboratorios; hay una especial y endémica carencia en las universidades de personal técnico de este tipo. Se recomienda igualmente mejorar la eficacia de las Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (las OTRIs, donde a veces nadie habla inglés), esenciales para agilizar la relación universidad-empresa, tramitaciones internacionales, etc.

El Informe incluye también recomendaciones específicas sobre el *doctorado*, relación con el mundo empresarial, formación continua, innovación, relaciones con Iberoamérica, los MOOCs (*Massive On line Open Courses*), sobre el Bachillerato y la Formación Profesional, tradicionalmente la gran olvidada, etc.

Concluiremos citando de nuevo el Informe: “esta Comisión confía en que las posibles reformas que se proponen [...] puedan alcanzar un amplio apoyo político y social, de forma que las universidades puedan contar con un marco estable para planificar y desarrollar su actividad a largo plazo. También sería deseable que la comunidad universitaria, como primera interesada en tener un mejor sistema de universidades, concediera un respaldo mayoritario a las reformas que aquí se recomiendan”. Como decía el Informe Tarrach: “la ciudadanía española merece más y mejor; hacemos un llamamiento al país para que contribuya con valentía y voluntad”. Confiamos en que la hostilidad inicial deje paso a una opinión más razonada en las propias universidades. De hecho, hay muchos ejemplos de que las propuestas del Informe están produciendo el efecto deseado, incluso entre quie-

nes fueron sus críticos más severos. Pues la solución del SUE no puede ser, como frecuente y cómodamente se reclama, ‘más financiación y más autonomía’, así, sin más. No; sólo conduciría a más de lo mismo y en mayor grado todavía, sin que los estudiantes, la investigación y la sociedad se beneficiaran *en la misma proporción que esa mayor financiación debería implicar*. Por eso sería mejor que los aspectos cruciales de la necesaria reforma no dependieran de quienes, más que la solución, han sido –y en buena parte siguen siendo– un reflejo del problema. Pues, como advertía el sobrino del Príncipe de Salina, podrían acabar cambiándolo todo para que todo siguiera igual. Sea como fuere, lo cierto es que será difícil que en España haya universidades públicas de auténtica excelencia, que hagan mejorar a las demás si, para empezar, no cambia el actual sistema de gobierno: *you can't have the cake and eat it* o, como diría un castizo, no se puede estar en misa y repicando.

Dirección para la correspondencia: José Adolfo Azcárraga, Profesor Emérito de la Universidad de Valencia, Departamento de Física Teórica, Facultad de Física, c/ Doctor Moliner nº 50, 46100, Burjassot (Valencia).

Fecha de recepción de la versión definitiva de este trabajo: 12.IX.2013.

Nota:

- [1] Terminado este artículo, se ha conocido el dictamen, de fecha 5 de junio de 2013, de la Abogacía General del Estado (Subdirección General de Constitucional y Derechos Humanos) sobre el Informe, que fue solicitado ante el ya citado voto particular conjunto de O. Alzaga y M. Urrea, quienes expresaban sus temores acerca de la posible inconstitucionalidad del Informe en torno a dos puntos: 1) la contratación del PDI (manifestando dudas sobre la libertad de cátedra del profesorado no funcionario) y 2) el sistema de gobierno de las universidades, pese a que el Informe ya prevé que el Consejo de la Universidad tenga mayoría de académicos precisamente

para garantizar la autonomía universitaria. La primera objeción no necesita comentario (de ser cierta dejaría sin libertad de cátedra a los profesores de las universidades de gran parte del mundo), y para comprobar que el Informe respeta la imprescindible autonomía universitaria basta leer las numerosas sentencias del Tribunal Constitucional posteriores a la STC 26/1987 que suscita la cuestión (e incluso esa misma sentencia). El Informe ha sido claramente respaldado por el dictamen solicitado, que confirma sin género de duda su plena constitucionalidad.

Introducimos así esta Nota para transcribir las Conclusiones de la Abogacía del Estado:

"Primera. La determinación legal en cuanto a la naturaleza jurídica de la relación de dependencia que ha de vincular al profesorado universitario con la respectiva universidad [...] ya se opte por [...] configurarla con carácter estatutario o bien de empleo laboral, no resulta ser algo que incida de modo restrictivo en [...] la libertad de cátedra".

"Segunda. La composición del órgano colegiado del gobierno universitario [...] tampoco desbordaría los contornos del núcleo o contenido esencial del derecho a la autonomía universitaria o, dicho de otro modo, [...] se mantendría dentro del –por lo demás amplio– margen de configuración que el artículo 27.10 de la CE otorga al legislador en esta materia" [Art. 27.10 de la CE: "Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca"].

Para un ameno comentario sobre el voto particular (De Adendas y demás, 22 de febrero de 2013), escrito desde la perspectiva de un español afincado en el extranjero, se puede ver el blog del profesor Jesús Hernández-Villaverde, de la Universidad de Pennsylvania, en <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=28850>.

Resumen: Sobre la necesidad de una reforma universitaria

Se presentan en el artículo algunos aspectos del informe *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español* (12 de febrero de 2013), elaborado a propuesta del Ministro de Educación, Cultura y Deporte por un comité de nueve expertos que incluyó a los dos autores de este artículo. Se señalan algunos defectos y deficiencias del sistema

universitario que incluyen: la frecuente duplicación de Centros, enseñanzas y títulos en áreas geográficas muy reducidas, la inadecuada selección del personal docente e investigador, un sistema de gobierno universitario poco eficaz para la mejora universitaria y la muy insuficiente financiación de las universidades y la investigación. Entre los cambios que se proponen, destaca la racionalización de la oferta de estudios universitarios, la necesidad de una evaluación absolutamente externa de las universidades y de una mejor financiación que tenga en cuenta esa valoración, la mejora de la selección de profesorado, la necesaria internacionalización, la reforma del sistema de gobierno, una drástica reducción de la burocracia universitaria, etc.

Descriptor: Sistema universitario español, cambios necesarios para mejorar su calidad, Informe *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*.

Summary: Spain: a reform of the Spanish University System is needed

This paper summarizes a few aspects of the February Report *Proposals for a reform and improvement of the quality and efficiency of the Spanish University System*, prepared at the request of the Spanish Minister of Education by a nine Experts Commission that included the present authors. The paper addresses several drawbacks of the Spanish university system, namely, the frequent duplication of Centers covering the same studies and degrees within very small geographical areas, an inadequate selection of university lecturers, a

rather ineffective university governance and an insufficient funding of public universities and research. Among the main changes proposed by the Commission, the following are considered: a rationalization of the university studies, the need for a fully external assessment of Spanish universities plus funding criteria partially based on it, important changes in the recruitment of academic staff, much greater internationalization, improved university governance, a drastic reduction of bureaucracy, etc.

Key Words: Spanish University System, Changes needed for improving its quality, report *Proposals for a reform and improvement of the quality and efficiency of the Spanish University System*.

