

CUADERNO DE TRABAJO #1

LA ESTRATEGIA UNIVERSIDAD 2015: ¿MARCANDO UN RUMBO?

Francisco Marcellán Español



Studia XXI
ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS
STRATEGIES AND POLICIES



Fundación Europea Sociedad y Educación
European Foundation Society and Education

 **Santander**
UNIVERSIDADES

CUADERNO DE TRABAJO #1

LA ESTRATEGIA UNIVERSIDAD 2015: ¿MARCANDO UN RUMBO?

Francisco Marcellán Español

Departamento de Matemáticas / Universidad Carlos III de Madrid

LA ESTRATEGIA UNIVERSIDAD 2015: ¿MARCANDO UN RUMBO?

Cuaderno de trabajo 1

DIRECCIÓN

Javier García Cañete
Mercedes de Esteban Villar

AUTOR

Francisco Marcellán Español

DISEÑO GRÁFICO DE LA COLECCIÓN Y MAQUETACIÓN

KEN / www.ken.es

© 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.sociedadyeducion.org

ÍNDICE

| | |
|-----------|--|
| 00 | INTRODUCCIÓN |
| 01 | EL CONTEXTO DE LA EU2015 |
| 02 | OBJETIVOS |
| 03 | LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN |
| | 03.1. MISIONES |
| | _ Formación |
| | _ Investigación |
| | _ Tercera misión |
| | 03.2 PERSONAS |
| | _ Personal docente e investigador |
| | _ Estudiantes |
| | _ Personal de administración y servicios |
| | 03.3. FORTALECIMIENTO Y CAPACIDADES |
| | _ Financiación y gobernanza |
| | _ Internacionalización |
| | _ Evaluación tanto individual como colectiva |
| 04 | A MODO DE CONCLUSIÓN |

00

INTRODUCCIÓN

LA CONTINUIDAD Y ESTABILIDAD DE LAS POLÍTICAS DEBERÍAN CONSTITUIR EL EJE CENTRAL DE TODO MOVIMIENTO DE REFORMA ESTRUCTURAL DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

La Estrategia Universidad 2015 (EU2015) se configuró como una apuesta del Gobierno de España 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, cuyo arranque tuvo lugar en 2008, fue diseñada desde el Ministerio de Ciencia e Innovación (responsable en esa fecha de la educación superior de nuestro país) y, posteriormente, por el Ministerio de Educación con el apoyo de las correspondientes consejerías de las Comunidades Autónomas, así como de las propias universidades. De este hecho surge ya una primera observación relativa a la continuidad y estabilidad de las políticas y los gestores de las mismas en el seno de las administraciones públicas que deberían constituir el eje central de todo movimiento de reforma estructural del sistema universitario. La variable atribución de competencias ministeriales en temas universitarios (primero en el marco del Ministerio de Ciencia e Innovación y, posteriormente, en el de Educación) constituyó uno de los elementos generadores de inestabilidad de cara a una acción continuada y con visos de estabilidad a lo largo de la segunda legislatura del Presidente Rodríguez Zapatero y en ese contexto se generó este proyecto estratégico.

Hay que resaltar que el documento programático de la EU2015, titulado *Estrategia Universidad 2015. El camino para la modernización de la Universidad*¹, tiene fecha de junio de 2010 y no se debe olvidar que en diciembre de 2011, se produce un cambio en el color político del Gobierno que, junto a una crisis no sólo económica sino también sistémica, pone en evidencia la ausencia de consensos básicos en las políticas de educación superior, el rol de las universidades y de las Comunidades Autónomas (CCAA), la priorización y sostenibilidad de los recursos financieros para las universidades públicas, la inmersión en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) con la implantación del Plan Bolonia y los desajustes teóricos y prácticos que ha implicado. Es por ello que una reflexión sobre una propuesta calificada como estratégica no debe contemplar un análisis interno sino también los elementos externos que han delimitado su viabilidad y el impacto de las líneas de actuación en ellas contempladas.

01

EL CONTEXTO DE LA EU2015

EL DOCUMENTO EU2015 PRETENDE REFORZAR EL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ESPAÑA

ensimismadas en sus problemas cotidianos y progresivamente menos integradas en la sociedad concreta en la que desarrollan sus actividades.

En el marco territorial español, la EU2015 tiene como punto de partida el documento *Cumplir la agenda de modernización para las universidades: educación, investigación e innovación* (véase la comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo de 10 de Junio de 2006²), en la que se identifican nueve áreas en las que las universidades europeas deberían concentrar sus esfuerzos de modernización para incrementar su visibilidad y competitividad en un contexto de globalización de la educación superior. La identificación de estas áreas es el fruto de un diagnóstico en el que entran factores exógenos como son los rankings de universidades elaborados por diferentes agentes tanto académicos como externos, junto a las demandas de los diferentes sectores productivos y las propias administraciones públicas, las nuevas metodologías del aprendizaje, la puesta en valor del conocimiento generado en las universidades, la progresiva eliminación del concepto de “estudiante cautivo” ligado al principio de movilidad de estudiantes, pero también de pro-

Como se ha señalado anteriormente, la EU2015 surge atendiendo a vectores de ámbito específicamente español –cuyos antecedentes se encuentran en diagnósticos y recomendaciones contenidos en el *Informe Bricall*, pero también en las regulaciones de la Ley de Ordenación de Universidades (LOU, 2001) y de la Ley Orgánica de Modificación de la Ley de Ordenación de Universidades (OMLOU, 2007)–, con efectos diversos que no contribuyeron a una acción decidida sobre esa modernización, entendida como adecuación y respuesta a demandas académicas, sino fundamentalmente extra-académicas, en un marco global.

La EU2015 insiste en la responsabilidad académica colectiva para promover las mejoras necesarias que faciliten su eficiencia y eficacia sociales e incremente su contribución socioeconómica, manteniendo los principios básicos de la *Charta Magna Universitatum* (Bolonia, 1988) de autonomía universitaria, libertad académica, rendición de cuentas a la sociedad y espíritu crítico. Los dos primeros aparecen ya contemplados en la Constitución española de 1978, mientras que los otros dos no han sido objeto de un desarrollo real en unas universidades,

fesores y, fundamentalmente, la configuración del EEES que constituye un referente internacional [A MODO DE SÍNTESIS, VER DIRECCIONES SEÑALADAS POR LA COMISIÓN EUROPEA EN EL CUADRO DE LA PÁGINA SIGUIENTE].

Sobre estas bases de partida, el documento EU2015 pretende reforzar el carácter de servicio público de la Educación Superior en España (en el que coexisten 50 universidades públicas, financiadas por las CCAA de su ámbito territorial o por el Estado –en el caso de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo (UIMP)–, 25 universidades privadas y de la Iglesia, con un peso muy desigual tanto en estudiantes, como perfil de profesorado junto con la variedad de políticas propias encaminadas a la definición y puesta en práctica de las llamadas “tres misiones”), incrementar la dimensión social de la universidad (no sólo a través de procesos de formación avanzada, sino de elemento de referencia y reflexión crítica sobre la realidad en que está inmersa) y dirigir el conocimiento generado en ellas a favor del empleo, el progreso, el bienestar y la competitividad (en unos términos que pueden exceder sus propias capacidades teniendo en cuenta los escasos recursos disponibles).

DIRECCIONES SEÑALADAS POR LA COMISIÓN EUROPEA

- 1. ELIMINAR LAS BARRERAS ENTRE UNIVERSIDADES. MOVILIDAD GEOGRÁFICA E INTERSECTORIAL. REFORMA CURRICULAR DE BOLONIA. DESARROLLO DE LA DENOMINADA QUINTA LIBERTAD: LA LIBRE CIRCULACIÓN DE CONOCIMIENTO: ESTUDIANTES, PROFESORES, INVESTIGADORES, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN.**

- 2. MEJORAR LA GOBERNANZA Y LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS CON SUFICIENTE AUTONOMÍA.**

- 3. AUMENTAR LA TRANS- E INTER-DISCIPLINARIEDAD DE LAS AGENDAS DE FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN. ESPECIALIZACIÓN PARA PODER RESPONDER DE MANERA EFECTIVA A LA COMPLEJIDAD DE LOS GRANDES PROBLEMAS SOCIALES.**

- 4. ESTABLECER COLABORACIONES ESTRUCTURADAS Y SOSTENIBLES CON LA COMUNIDAD EMPRESARIAL.**

- 5. SUMINISTRAR LAS CAPACIDADES Y COMPETENCIAS ADECUADAS PARA EL MERCADO DE TRABAJO: EMPLEABILIDAD, ESPÍRITU EMPRESARIAL, ETC.**

- 6. INCREMENTAR LA FINANCIACIÓN Y MEJORAR LA EFICACIA DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN.**

- 7. PONER EL CONOCIMIENTO AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD, CUMPLIENDO CON SU RESPONSABILIDAD SOCIAL.**

- 8. BUSCAR LA EXCELENCIA EN LA REALIZACIÓN DE LA DOCENCIA Y LA INVESTIGACIÓN PARA PODER COMPETIR A NIVEL EUROPEO Y MUNDIAL.**

- 9. HACER MÁS VISIBLE Y ATRACTIVO AL RESTO DEL MUNDO EL SISTEMA UNIVERSITARIO EUROPEO DENTRO DE LA COMPETICIÓN GLOBAL POR TALENTO Y POR INVERSIONES EN I+D.**

02

OBJETIVOS

NUESTRAS
INSTITUCIONES
ESTÁN
ACOSTUMBRADAS A
ESPERAR NORMAS Y
REGULACIONES
“DESDE ARRIBA”
COMO MÉTODO PARA
PONER EN PRÁCTICA
ACCIONES
TRANSFORMADORAS

Acorde con la metodología de planificación estratégica orientada a un sistema macro, se plantean en la EU2015 una serie de objetivos generales y específicos que deberían haber exigido un ejercicio a nivel micro en cada universidad y que no se han llevado a cabo de manera satisfactoria, en mi opinión. El que una institución defina qué quiere ser, cómo conseguirlo y, sobre todo, hacer partícipes en un alto grado a todos los miembros de la comunidad (que deberían sentirse de manera activa como “institución”) implica unos niveles de auto-responsabilidad que no han sido ejercidos en nuestro país por unas instituciones acostumbradas a esperar normas y regulaciones “desde arriba” como método más cómodo para poner en práctica acciones estructurales y transformadoras.

Desde un punto de vista instrumental, desde la EU2015 se enfatiza su carácter tractor del Sistema Universitario Español para llevar a cabo una amplia reforma estructural, promoviendo la diferenciación de sus fortalezas y la sostenibilidad de su oferta docente de calidad internacional, con una atención especial a la racionalización de los másteres y los doctorados, basada en la optimización de las ofertas y su calidad. De forma complementaria, se contempla la consolidación de una política universitaria que presente mayor eficiencia y eficacia docentes y de investigación a través de la agregación de instituciones y la concreción de actividades y de sus objetivos estratégicos. Finalmente, se busca incorporar los cambios necesarios en organización, servicios y políticas que favorezcan el modelo de enseñanza-aprendizaje basado en el estudiante universitario, siguiendo una filosofía contemplada en el Plan Bolonia, que culturalmente choca con las prácticas consolidadas entre profesores y alumnos de las universidades españolas.

Por otra parte, se define un conjunto de objetivos específicos [VER CUADRO EN LA PÁGINA SIGUIENTE] que, en mi opinión, son excesivamente generalistas y de diferente recorrido, en función de capacidades y disponibilidades.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1. ACTUALIZAR LA MISIÓN Y LAS FUNCIONES BÁSICAS DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS EN EL CONTEXTO ACTUAL, ASÍ COMO EL NUEVO PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS COMO SERVICIO PÚBLICO PROMOTOR DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA Y DE LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO.**

- 2. DESARROLLAR PLENAMENTE LA FORMACIÓN UNIVERSITARIA, ATENDIENDO A LOS CRITERIOS DE CALIDAD Y ADECUACIÓN SOCIAL, EN EL CONTEXTO DEL MARCO EUROPEO Y DE LA NUEVA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO.**

- 3. INCREMENTAR LA CAPACIDAD INVESTIGADORA Y EL IMPACTO DE LA MISMA EN EL PROGRESO, EL BIENESTAR Y LA COMPETITIVIDAD DE ESPAÑA.**

- 4. MEJORAR LAS CAPACIDADES DE LAS UNIVERSIDADES PARA QUE SIRVAN A LAS NECESIDADES SOCIALES Y ECONÓMICAS DEL PAÍS, ASÍ COMO A LA VITALIDAD CULTURAL Y EL PROGRESO HUMANO.**

- 5. MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS EN EUROPA E INCREMENTAR SU VISIBILIDAD Y PROYECCIÓN INTERNACIONAL.**

- 6. DISEÑAR UN NUEVO MODELO SOSTENIBLE DE FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA ADECUADO A LAS NECESIDADES DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL, Y MEJORAR LA POLÍTICA DE BECAS, AYUDAS Y PRÉSTAMOS A LOS ESTUDIANTES.**

- 7. AUMENTAR LA AUTONOMÍA Y LA ESPECIALIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES, ASÍ COMO SU RENDICIÓN DE CUENTAS A LA SOCIEDAD.**

- 8. APOYAR EL DESARROLLO PROFESIONAL Y LA VALORACIÓN SOCIAL DEL PERSONAL UNIVERSITARIO.**

La respuesta a estos objetivos se asienta en dos pilares básicos:

1. El primero es la definición de líneas de actuación, agrupadas en cuatro ámbitos naturales como son:

1.1. Las misiones del sistema universitario

- formación
- investigación y transferencia
- responsabilidad social

1.2. Las personas

- personal docente e investigador (PDI),
- personal de administración y servicios (PAS)
- estudiantes

1.3. El fortalecimiento de capacidades

- financiación y gobernanza
- internacionalización
- evaluación
- comunicación

1.4. El entorno


- universidad-ciudad-territorio
- contribución socioeconómica
- entornos inclusivos, sostenibles y saludables

2. El segundo pilar es la creación de un sistema de control dinámico (basado en evaluación y monitorización) que permita medir los avances hacia la visión que se pretende. En ese sentido, se creó una comisión de expertos internacionales de la EU2015 que emitió en septiembre de 2011 un primer informe sobre el grado de cumplimiento de los diferentes objetivos anteriormente señalados (*Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana*) y formuló un bloque de recomendaciones, el nivel de dificultad de la implantación en cada caso, así como su coste y posible impacto. En particular, se enfatizan cuatro puntos considerados críticos por dicha comisión:

2.1. Gobernanza a nivel micro (creación de un único órgano de gobierno universitario con atribuciones y responsabilidades muy bien definidas tales como

el nombramiento de Rector, la aprobación del plan estratégico, la aprobación del presupuesto etc.) y a nivel macro (creación de una junta consultiva estratégica de alto nivel para asesorar al Ministerio de Educación en una serie de temáticas relacionadas con los anteriores objetivos).

- 2.2. La tensión entre la práctica de reglamentos, leyes y decretos sucesivos en la regulación de las actividades y las estrategias “maduras” por parte de las universidades.
- 2.3. La flexibilidad y libertad en las opciones que defina cada institución universitaria para avanzar en sus objetivos como significado diferencial.
- 2.4. Los mecanismos de atracción, retención y consolidación de su profesorado en base a mecanismos más abiertos y a su dimensión internacional.



EL GOBIERNO HA
CONSTITUIDO UNA
NUEVA COMISIÓN DE
EXPERTOS PARA
ELABORAR UN
DOCUMENTO DE
DIAGNÓSTICOS Y
RECOMENDACIONES
PARA LA REFORMA
DEL SISTEMA DE
EDUCACIÓN
SUPERIOR

Los cambios acaecidos tras las elecciones de noviembre de 2011 se han traducido en la constitución de una nueva comisión de expertos para elaborar un documento de diagnósticos y recomendaciones para su puesta en práctica por el Ministerio de Educación de cara a esa permanente reforma de las estructuras del sistema de educación superior de nuestro país (¿acaso una nueva Ley Universitaria?).

03

LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Más allá de la valoración de los objetivos anteriormente destacados y su coherencia interna conviene resaltar el grado de cumplimiento de las líneas de actuación, las dificultades encontradas y las perspectivas de recorrido de las mismas. Todo ejercicio de planificación estratégica no debe generar una dualidad entre sujetos activos/pasivos, tanto a nivel individual como institucional, una insuficiencia en el seguimiento de indicadores básicos, una limitada rendición de cuentas tras la evaluación de lo hecho junto con las acciones de rectificación, porque las posibles expectativas de su utilidad en el medio y largo plazo se desvanecen y generan un escepticismo que puede invalidar el esfuerzo llevado a cabo.

A continuación, se describirá una percepción del grado de implementación e impacto de las tres actuaciones más determinantes, aparentemente, que se contemplan en la EU2015.

MISIONES

_ FORMACIÓN

Como hemos indicado anteriormente, la EU2015 surge como respuesta a la adaptación de nuestro sistema universitario al EEES. No sólo aparecen como elementos destacados aquellos relacionados con una medida homogénea a través del sistema de créditos ECTS, del Suplemento Europeo del título, del apoyo a la movilidad de estudiantes, profesores y PAS, de la configuración de los procesos formativos (Grado, Máster y Doctorado) con una duración diferente al de la gran mayoría de nuestros socios “boloñeses”, sino que se ha enfatizado en un cambio de modelo docente que descansa en una mayor centralidad de la actividad del estudiante en el proceso enseñanza-aprendizaje, en la adaptación de los planes de estudio y en el cambio del concepto Homologación de títulos por reconocimiento de créditos. Además de la comparabilidad y legibilidad de los expedientes universitarios en cualquier país miembro de la Unión Europea, el EEES conducirá a que todos los profesionales contarán con las atribuciones propias de su titulación.

LOS GRUPOS DE INTERÉS ACADÉMICOS ESTÁN MÁS INTERESADOS EN LA PRESENCIA DE SUS MATERIAS EN LOS PLANES FORMATIVOS, QUE EN EL PROPIO PLAN

El otro aspecto fundamental para el proceso de modernización de la actividad académica de las universidades es la formación permanente. Se define como tal “a toda actividad de aprendizaje llevada a cabo en cualquier momento de la vida, con el fin de mejorar conocimientos, habilidades y competencias desde una perspectiva social y/o ligada al empleo”. Abarca toda la formación de grado y postgrado de las universidades con la flexibilidad necesaria en sus itinerarios para poder adaptarla a este tipo de formación.

Una vez puesto en marcha el proceso de Bolonia, han salido a la superficie los intereses de los diferentes grupos de interés académicos, más interesados en la presencia de sus materias en los planes formativos, que en el propio plan (sus objetivos, trayectorias y evaluación). En paralelo, la estructuración de las actividades presenciales ha seguido parámetros administrativos cuya eficiencia es más bien dudosa (clases magistrales frente a grupos reducidos), un rol del estudiante altamente pasivo (¿corresponde a los docentes también motivar hacia el esfuerzo y la curiosidad en el aprendizaje sin que se les reconozca este trabajo complementario?), la obsesión por cronogramas, evaluaciones permanentes más que continuas, tasas de rendimiento (que en algunos casos conducen a una disminución de la exigencia en la evaluación no sólo de contenidos sino de actitudes), la “infantilización” en el aprendizaje frente a la madurez personal del mismo por el estudiante, el “resultadismo” frente a la consecución de un conocimiento personal sólido y crítico son puntos no contemplados en la génesis del proceso. El agotamiento “evaluador” en el profesorado junto con la teoría del “coste cero” invitan a una duda razonable respecto a las virtudes modernizadoras reflejadas en la asunción acrítica del EEES en nuestro país.

_ INVESTIGACIÓN


Resulta sorprendente que en este apartado, la EU2015 se centre sólo en el período de formación doctoral y no aborde la etapa crítica postdoctoral, como elemento clave para la atracción, retención y consolidación del talento. Los programas Juan de la Cierva y Ramón y Cajal han sido exitosos en el anterior primer apartado pero no tanto en el segundo al producirse una disrupción entre los aspectos investigadores y docentes de cara a la consolidación profesional en los centros académicos. Las dificultades de coexistencia en las universidades de investigadores con dedicación exclusiva a dichas tareas mientras que el resto del

PDI comparte docencia e investigación en niveles desiguales de dedicación, las propias estructuras universitarias (el Departamento como referente básico frente al Instituto de Investigación como figura marginal) se han puesto de manifiesto en las convocatorias del programa Severo Ochoa, en el que las tasas de éxito de las universidades han sido mínimas.

La internacionalización de la investigación lleva aneja la dificultad real para la integración de investigadores no comunitarios en nuestras universidades. Las trabas, no sólo administrativas referentes a las figuras contractuales –que en muchos casos requieren de un proceso de acreditación en la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) o agencia autónoma– sino también ligadas a visados, permisos de residencia, agrupamiento familiar, constituyen un elemento disuasorio para la movilidad in-going.

La gestión de la investigación constituye el tercer elemento crítico y del que apenas se habla en la EU2015. Nos encontramos con procesos de evaluación ex-ante de larga duración (un año transcurre entre que se presenta un proyecto y se recibe la aprobación definitiva con el importe de la primera anualidad), gestión cotidiana tortuosa e inflexible en el gasto previsto, casi nula evaluación ex-post, errática política en la definición y configuración de la masa crítica de un proyecto, ausencia de prioridades, etc. , no merecen la atención en el documento el que se recrea con el desideratum de que la implantación real del Espacio Europeo de Investigación, junto con el proceso de Superior y la nueva Estrategia Europea de Innovación, constituirán las bases de un Espacio Europeo de Conocimiento en el que las universidades deben ser un pilar fundamental.

Los numerosos diagnósticos sobre nuestro sistema de I+D+I son ignorados sistemáticamente en el documento. La posterior trayectoria de asignación de competencias en temas de I+D+I a un Ministerio de Economía y Competitividad a través de una Secretaría de Estado específica ha acabado de rematar una trayectoria errática en los últimos 15 años con cuatro ministerios responsables de la coordinación y ejecución de las políticas científicas y tecnológicas en nuestro país. Los dramáticos recortes en los presupuestos constituyen una buena muestra de la inexistencia de una apuesta decidida a medio y largo plazo por el impulso a la investigación como motor de desarrollo económico y social así como seña de identidad de país.



RESULTA
SORPRENDENTE
QUE LA EU2015 SE
CENTRE SÓLO
EN EL PERÍODO DE
FORMACIÓN
DOCTORAL Y
NO ABORDE LA
ETAPA CRÍTICA
POSTDOCTORAL

_ TERCERA MISIÓN

En la EU2015 se insiste en que las universidades deben desempeñar un papel fundamental en el proceso de mejora y cambio de los principios y valores de la economía y del enfoque de las relaciones empresa-sociedad en su sentido más amplio. No se parte de la insuficiente dinámica social existente en nuestro país en esa dirección con una marcada ausencia de protagonismo del sector productivo. La transferencia de conocimiento y tecnología, la transformación de conocimiento en innovación y en mayor competitividad de

LA EU2015
CONTEMPLA
DESARROLLAR
INICIATIVAS DE
FOMENTO DEL
ESPÍRITU
EMPREENDEDOR EN
NUESTROS
ESTUDIANTES

los sectores productivos basados en los resultados de la I+D, son fundamentales para el nuevo modelo productivo en España y, en mi opinión, esta es una política de Estado que requiere la complicidad de todos los agentes del sistema de I+D+I. La etapa fundamental para mejorar la eficiencia de la segunda y tercera misión de la Universidad está íntimamente ligada a la valorización de los resultados de investigación.

Resulta imprescindible, pues, crear nuevas estructuras que permitan esta valorización de forma más natural y en las mejores condiciones posibles en el marco de las instituciones universitarias, como pueden ser la creación de los centros de investigación e innovación con presencia de usuarios externos a la propia vida

universitaria, o la creación de nuevos tipos de interfaz público-privadas.

Por otra parte, se señala el cambio cultural que se está produciendo en todos los ámbitos educativos al presentar el espíritu emprendedor como un valor en alza que hay que transmitir a los jóvenes. La EU 2015 contempla desarrollar iniciativas de fomento del espíritu emprendedor entre nuestros estudiantes con un programa de estímulo para preparar a la futura generación de emprendedores a afrontar el nuevo modelo económico. En mi opinión, sin un aprendizaje más creativo y crítico, que promueva la curiosidad, el riesgo a equivocarse, el rigor metodológico y el trabajo colectivo e interdisciplinar en los procesos de formación, no se genera ese espíritu emprendedor desde las propias universidades.

Finalmente, se señala que la Universidad debe incorporar como elemento fundamental la tercera misión, la transferencia y la Responsabilidad Social Universitaria (RSU).

PERSONAS

_ PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR (PDI)

En relación al PDI, la apuesta de la EU2015 reside en disponer de un nuevo marco normativo que recoja la diversidad y la complejidad de las actividades y funciones que debe realizar actualmente un profesor universitario: docencia, investigación, innovación, transferencia de conocimiento y gestión. El frustrado Estatuto del Personal Docente e Investigador y su desarrollo normativo posterior pretendían contemplar el reconocimiento de los diferentes tipos de actividad realizada, flexibilizar el concepto de dedicación en el sentido de la diversidad o intensificación y favorecer la movilidad del profesorado. Este carácter pluridimensional de la actividad del PDI se confronta con los mecanismos de acreditación tanto para las figuras laborales como funcionariales, en el que el impacto del papel de ANECA y las agencias autonómicas no se ha estudiado con detalle hasta la fecha tras más de 10 años de práctica.

Por otra parte, la EU2015 apuesta por el establecimiento de una carrera funcional como reconocimiento de los méritos del profesorado universitario y la potenciación de la movilidad como elementos clave en el nuevo marco normativo que actualiza y supera el vigente, adaptándose a las nuevas necesidades de la actividad universitaria. Desde luego, la flexibilidad en las figuras de profesorado universitario, la definición de las trayectorias y promoción se han visto cercenadas con actuaciones posteriores (a partir de diciembre de 2011) en las que se ha paralizado la posibilidad de crecimiento de las plantillas de PDI a través de la vía funcional, independientemente de la configuración de cada una de las instituciones universitarias y sus estrategias de futuro.

Curiosamente, y en coherencia aparente con la implantación del Plan Bolonia en su componente docente, se destaca la necesidad de promover la creación y consolidación de equipos docentes como forma de abordar la docencia y el aprendizaje en la universidad con un doble objetivo: por una parte, mejorar la calidad de la docencia y el aprendizaje de los estudiantes y, por otra, como factor de cambio en la forma en la que el profesorado debe abordar su tarea. No se trata de promover una nueva estructura, sino un sistema que articule mejor los procesos de docencia y aprendizaje e integre las funciones y actividades docentes que se desarrollan en relación con una materia o conjunto de materias. En la práctica, esta línea de acción no se ha llevado a cabo de manera generalizada.

EN COHERENCIA APARENTE CON BOLONIA, SE DESTACA LA NECESIDAD DE PROMOVER LA CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE EQUIPOS DOCENTES

_ ESTUDIANTES

La EU2015 pretende que las universidades ayuden a los ciudadanos a construir sus capacidades de progreso personal, mejorando las garantías de acceso y permanencia para todos los colectivos universitarios, con énfasis en la igualdad de género y derechos de las personas con discapacidad. Como factor de calidad para la formación integral, se desea potenciar los servicios y programas de atención y orientación a los estudiantes, así como la participación en la vida universitaria, en base a acentuar la imagen del estudiante como centro del proceso de aprendizaje, en una perspectiva de educación continua, considerándolo sujeto activo del proceso educativo e impulsando los procesos de participación y representación.

Considerando la Universidad como un centro de formación de ciudadanos conscientes con derechos y deberes en una sociedad con una democracia de calidad, las acciones para poner en valor dichas ideas se concretan en:

LA EU2015
CONSIDERA A LA
UNIVERSIDAD COMO
UN CENTRO DE
FORMACIÓN DE
CIUDADANOS
CONSCIENTES CON
DERECHOS Y
DEBERES EN UNA
SOCIEDAD CON UNA
DEMOCRACIA DE
CALIDAD

La definición de políticas para fomentar la participación de los estudiantes, así como el establecimiento de ámbitos y estilos concretos de participación junto a potenciar los mecanismos de información que permitan dar a conocer a los estudiantes la compleja realidad institucional y en la que se destaquen los espacios, órganos, momentos y posibilidades de participación. El Estatuto del Estudiante Universitario y la constitución del Consejo de Estudiantes Universitario del Estado han sido las dos muestras palpables de esta línea de actuación.


El establecimiento de mecanismos de reconocimiento de la participación así como el apoyo institucional a los diferentes mecanismos de participación (portales de estudiantes, elecciones de representantes en los órganos de gobierno, Blocs, Solidaridad, actividades culturales, artísticas, deportivas, radios, televisión, prensa, asociacionismo, consejo estudiantes, etc.). Sin duda, es en el nivel micro de cada institución, con su realidad, donde se puede vislumbrar un cambio de protagonismo de los estudiantes con una postura mayoritariamente pasiva ante las dinámicas que ha introducido el Plan Bolonia, más allá de ser usuarios de un servicio público sino agentes del mismo. En una componente complementaria se sitúa el diseño de procesos de formación sobre participación, política universitaria y gobernanza, que no se han llevado a cambio por otros tipos de urgencias cotidianas.

_ PERSONAL DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS (PAS)

Uno de los indicadores esenciales radica en la mejora y fortalecimiento de la relación PAS/PDI. Las nuevas incorporaciones de personal destinado a la administración y los servicios de las universidades deben orientarse, entre otras, a potenciar las capacidades vinculadas directamente a los servicios de apoyo a las actividades de innovación y apoyos docentes relacionadas con el nuevo modelo de enseñanza aprendizaje en el marco del EEES. En particular se apuesta por introducir acciones incentivadoras para incorporar técnicos (Formación Profesional) relacionados con la implementación del EEES en sus tres niveles –grados, másteres y doctorados– que no se han llevado a cabo por el contexto económico y los problemas derivados de los sistemas de financiación universitaria.

Sin duda alguna, la mejora de la cualificación profesional de las personas que integran las plantillas de PAS así como la definición de trayectorias constituye un elemento vital para la puesta en valor y reconocimiento institucional de este colectivo universitario. Para ello, se insiste en la concreción de las relaciones de puestos de trabajo (RPT) del PAS con una visión en medio y largo plazo. Reformular las actuales plantillas, mejorando los niveles de flexibilidad y adaptabilidad que se contemplan en las actuales RPT, así como un programa de movilidad entre universidades de la misma Comunidad Autónoma, con el fin de racionalizar plantillas, y entre universidades de diferentes CCAA, en el marco de programas de formación.

En coherencia con el rol prioritario de la misión investigadora, en la EU2015 se pretende impulsar las relaciones laborales del PAS que prestan servicios en actividades concretas de investigación en la Universidad. Esta situación, enmarcada en la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, pretendía dignificar la carrera profesional de los técnicos dedicados a la gestión y al apoyo científico-tecnológico de los grupos de investigación. Pero la realidad sigue manteniendo estructuras tremendamente precarias en un contexto depresivo tanto desde el punto de vista económico como social.



EN UN CONTEXTO
DEPRESIVO, TANTO
DESDE EL PUNTO DE
VISTA ECONÓMICO
COMO SOCIAL,
SE SIGUEN
MANTENIENDO
ESTRUCTURAS
TREMENDAMENTE
PRECARIAS

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

_ FINANCIACIÓN Y GOBERNANZA

Los aspectos relacionados con la financiación de las universidades deben tener en cuenta tres componentes derivadas de la distribución de ingresos en sus presupuestos: matrículas de los alumnos, financiación por parte de las Comunidades Autónomas y consecución de recursos a través de patrocinios (mecenazgo) y transferencia de resultados de investigación y su puesta en valor. El equilibrio de estos tres apartados exige políticas complementarias de becas (para resguardar el principio de equidad), estabilidad en las políticas de financiación de las Comunidades Autónomas (con la competencia de la Educación Superior) y de un sector privado, fundamentalmente, que desee potenciar el buen hacer y saber universitario no en el modo de consultoría “barata” sino de tractor en su proyección productiva.

Los planes plurianuales de inversiones en infraestructuras a cargo de las Comunidades Autónomas junto con acciones estratégicas en Parques Científicos y Tecnológicos y sobre todo, las expectativas creadas con el Programa de Campus de Excelencia Internacional, podrían haber dinamizado sustancialmente mecanismos alternativos de financiación que a fecha de hoy se han revelado no solo insuficientes sino también inoperantes.

EL PROGRAMA DE
CAMPUS DE
EXCELENCIA
INTERNACIONAL
PODRÍA HABER
DINAMIZADO
MECANISMOS
ALTERNATIVOS DE
FINANCIACIÓN PERO
A FECHA DE HOY SE
HA REVELADO
INOPERANTE

En cuanto a la gobernanza, las discusiones de base entre el actual modelo (papel protagonista del Rector a través de un procedimiento de elección siguiendo pautas parlamentarias, órganos colegiados de acción limitada –en particular, el Claustro–, Consejo Social en muchos casos ineficaz) ponen de manifiesto la tensión entre dos principios: mantener y mejorar una calidad democrática en la gestión, que en mi opinión no es incompatible con su eficiencia, o bien proceder a la implantación de un modelo basado en un Consejo de Administración que nombra al Rector y ante el cual rinde cuentas siguiendo la estela de las universidades norteamericanas pero en un contexto socioeconómico radicalmente diferente. En la EU2015 se aboga por unas líneas de actuación muy genéricas, que no abordan los problemas de fondo, y tienen como ejes:

- Dotar de más autonomía institucional a las universidades para que puedan desarrollar sus propias estrategias y sus estructuras organizativas y así conseguir los objetivos propuestos.

- Revisar los equilibrios establecidos entre autonomía y rendición de cuentas, donde el principio de responsabilidad social universitaria debe ganar protagonismo en la cultura organizativa de las universidades.
- Asegurar la viabilidad económica de las universidades mediante el incremento de la financiación de la educación superior, buscando el equilibrio entre inversión pública y privada para potenciar las tres misiones de la universidad descritas al comienzo del documento.


De nuevo, una mera declaración de intenciones que oculta los problemas centrales relacionados con las responsabilidades no solo de las universidades, sino también de las comunidades autónomas y de la propia sociedad que no acaba de valorar el papel nuclear de las instituciones académicas.

_ INTERNACIONALIZACIÓN

Uno de los vectores de la EU2015 era el apoyo a la internacionalización de las Universidades españolas. El programa Campus de Excelencia Internacional reproducía similares iniciativas estratégicas de Francia y Alemania destinadas a promover algunas de sus más destacadas instituciones de educación superior como referentes a nivel internacional, tanto en la componente docente (atracción de estudiantes y profesores) como investigadora. El punto de partida de dicho programa se basaba en impulsar la acción de nuestras Universidades sobre apuestas arriesgadas que significaran un salto adelante respecto a las tareas realizadas hasta la fecha. Junto a la definición de objetivos estratégicos de las universidades, en un ejercicio de auto-reflexión, se les invitaba a plantear acciones novedosas en línea de mejorar su acción cotidiana y, como contrapartida en un marco fuertemente competitivo con una evaluación internacional de las propuestas presentadas, utilizar recursos financieros complementarios para llevarlas a cabo.

Como se ha señalado, las acciones de internacionalización se centran en:


- Docencia, para la plena incorporación al EEES y al Espacio Iberoamericano de Edu-



LA CRISIS MANDÓ
PARAR EL PROGRAMA
CAMPUS DE
EXCELENCIA
INTERNACIONAL ANTE
LOS PROBLEMAS DE
DÉFICIT DE LAS
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

cación Superior, atendiendo a parámetros de equivalencias/reconocimientos simplificados de los programas de formación y títulos académicos en el que se potencia el papel de las agencias de evaluación de la calidad para la acreditación, y en paralelo, aumentar la visibilidad de la oferta de títulos en el exterior, a través de la fundación Universidad.es. El análisis del impacto de ANECA en estos procesos y el papel de las agencias autonómicas no aparece en el documento EU2015 y debería ser objeto de un análisis detallado.

- Movilidad, tanto de estudiantes como de profesores universitarios mediante la financiación y potenciación de las ayudas de movilidad de corta duración, como Erasmus y Erasmus Mundus, así como la consolidación de las ayudas de larga duración, a través del aseguramiento de la portabilidad de las becas.
- I+D, principalmente dentro del Espacio Europeo de Investigación, incentivando la participación y los retornos del Programa Marco de I+D de la Unión Europea junto con el estímulo de la excelencia científica a través de la participación en el European Research Council.
- Fortalecimiento de la convocatoria del Programa Campus de Excelencia Internacional mediante la identificación de áreas prioritarias de financiación ligadas a Escuelas de Doctorado y de Posgrado internacionales, la atracción de talento internacional y la creación de campus transfronterizos.
- Impulso de la responsabilidad social, acometiendo actuaciones de Cooperación Internacional al Desarrollo.



EL INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE LOS SUCEIVOS GOBIERNOS DEL MANDATO LEGAL DE CREAR UNA AGENCIA DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ES DESOLADOR

Desafortunadamente, el diseño del Programa Campus de Excelencia Internacional adoleció de defectos estructurales que condujeron a una proliferación de Menciones de Excelencia contradictorias con su objetivo inicial (de hecho, casi todas las universidades bien en solitario o en red se vieron beneficiadas del programa), problemas presupuestarios (las limitaciones derivadas del desequilibrio de subvenciones frente a créditos reembolsables asumidos por las CCAA), desviaciones de objetivos finalistas (inversiones en infraestructuras como prioridad frente a programas científicos o de consolidación institucional). La crisis mandó parar el programa ante los problemas de déficit de las CCAA (con el Ministerio de Hacienda como guardián y ejecutor de las políticas de austeridad en la Administración General del Estado) y las expectativas creadas se han difuminado ante la dura realidad de la supervivencia cotidiana de nuestras instituciones de educación superior.

_ EVALUACIÓN TANTO INDIVIDUAL COMO COLECTIVA

Un elemento fundamental para alcanzar la excelencia es el aseguramiento de la calidad, a través de la evaluación tanto individual como colectiva. Para abordar este objetivo, se va a incidir en la creación de la Agencia de Evaluación del Sistema. La LOMLOU prescribe la constitución de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) como una agencia estatal y la integración con ella de la Comisión Nacional de la Actividad Investigadora (CNEAI). El incumplimiento manifiesto y sostenido por parte de los sucesivos gobiernos de este mandato contemplado en una Ley Orgánica es realmente desolador. Por otra parte, en la Ley de la Ciencia, la Tecnología e Innovación, aprobada por el Parlamento en mayo de 2011, aparece la creación de una Agencia Estatal de Ciencia y Tecnología, para dotar de una mayor flexibilidad a la gestión del sistema de I+D+I y cuya génesis está siguiendo un sinuoso recorrido en un túnel administrativo al que no se le ve salida.

Por otra parte, el énfasis en la evaluación de programas (con un coste económico desmesurado y una complejidad procedimental hilarante caso de ponerse en práctica la evaluación ex-post en un proceso regular de acreditación de grados y másteres) choca con la inexistencia de una profunda evaluación institucional que ofrecería instrumentos de mejora a cada una de las universidades y proporcionaría una visión de más amplio alcance para la sociedad y los gestores políticos de la educación superior.

04

A MODO DE CONCLUSIÓN

El ejercicio propuesto desde la EU2015 ha adolecido de una continuidad en su desarrollo (derivada, entre otros, de un cambio de Gobierno) que responde a esa visión particularista frente a la global a medio y largo plazo que debería reflejar cualquier acción estratégica. Las dificultades en la financiación de las Universidades, ligadas a las políticas de austeridad de gasto público de las Comunidades Autónomas (que, no olvidemos, representaban más de un 80% de la aportación hace unos años), la disminución dramática en las líneas de subvenciones mediante proyectos del Plan Nacional de I+D+I y la escasa capacidad de contratación con el sector productivo mediante actividades de transferencia y consultoría, la ausencia de mecenazgo de cara a las universidades, y la regulación rígida del sistema de educación superior en nuestro país han constituido obstáculos claros para facilitar la modernización pretendida. El fracaso de la actuación estrella contemplada en la EU2015, el Programa de Campus de Excelencia Internacional, muestran las dificultades reales, no solo estructurales y financieras, que consumen a un sistema de educación superior necesitado de ideas, proyectos consensuados, agentes dinámicos y, sobre todo, transparencia y cooperación entre todos ellos.

NOTAS

1. <http://www.educacion.gob.es/eu2015>
2. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:ES:PDF>

Studia XXI

ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS
STRATEGIES AND POLICIES

STUDIA XXI busca contribuir al debate sobre el futuro de la Universidad en España y Europa mediante la reflexión compartida acerca de los retos a los que se enfrenta.