

El futuro de la educación superior en España

JOSÉ MANUEL PINGARRÓN Y
FRANCISCO GARCÍA PASCUAL

En este artículo se describe cómo una serie de cambios disruptivos, sociales y tecnológicos han reformulado, durante las últimas décadas, el papel de la educación superior y de la transferencia del conocimiento. Las universidades han sabido responder a las demandas de una sociedad marcada por la globalización y la revolución tecnológica. Lo cual obliga a las administraciones a establecer una legislación coherente con los nuevos retos que tiene que afrontar la universidad española para conseguir su mejora permanente, y que esta revierta en el beneficio del conjunto de la sociedad.



Foto: ©Shutterstock.

En las últimas décadas, las universidades, como instituciones dedicadas a la docencia, la investigación y a la transferencia de conocimiento, han protagonizado un importante y vasto proceso de transformaciones. Ello ha coincidido con los grandes cambios, hasta cierto punto disruptivos, que se han desarrollado en la sociedad española en estos años, y que han acabado reconfigurando, entre otros aspectos, el papel de la educación superior y de la investigación universitaria y transferencia del conocimiento en el seno de una sociedad cada vez más globalizada y en evolución permanente.

Ello impele a las universidades a responder, desde nuevos paradigmas, a nuevas lógicas y a nuevas necesidades, y a hacerlo con mayor capacidad de reacción y eficiencia. Lo cual, igualmente, obliga a las administraciones a establecer una legislación coherente con los re-

tos tan importantes que tiene que afrontar la universidad española. La trascendencia de estos desafíos debe conllevar, además, a promover una normativa universitaria construida desde un amplio consenso académico, social y político, dado que ello le confiere estabilidad y capacidad de cambio estructural.

España ha desarrollado un tejido de instituciones universitarias de notable dinamismo, especialmente articulado en el transcurso del actual período democrático. A punto de finalizar el segundo decenio del siglo XXI, nuestro país dispone de unas universidades que han sabido responder a las demandas de una sociedad en permanente cambio, intensificado en los últimos años por los efectos de la globalización y de la revolución tecnológica.

MÁS FORMACIÓN, MÁS CIENCIA E INNOVACIÓN

Demandas centradas fundamentalmente tanto en requerir una mejor formación del estudiantado como profesionales de las diversas ramas del saber, como en urgir a una mayor y mejor producción y transferencia de conocimiento científico, tecnológico, humanístico y cultural, y que este se transforme en innovación productiva, organizativa y social. Así, mejor formación y más ciencia e innovación han sido los dos grandes retos que han vertebrado –y vertebran– el quehacer de la educación superior española en estos años. En este sentido, la modernización de la sociedad y la economía españolas, acelerada desde la entrada en la Comunidad Europea en 1986, hoy Unión Europea, en buena medida, ha retroalimentado las transformaciones que se han producido en el seno de las universidades del país.

El aumento importante del número de estudiantes, de profesores e investigadores, de personal de administración y servicios, junto con el crecimiento vigoroso de centros universitarios y de la oferta de

En la clasificación de 2020, España se sitúa como sexto país del mundo en el número de universidades *Top 1000*

titulaciones que ofrecen, así como la eclosión del volumen de los grupos de investigación y el fortalecimiento de su capacidad para captar recursos nacionales e internacionales y para difundir sus resultados —sea a través de diversas publicaciones o mediante los convenios o contratos con las empresas e instituciones—, o el incremento de la proporción de ciudadanos y ciudadanas que han alcanzado un nivel de formación universitaria, son hechos que corroboran el éxito histórico de la universidad española. Hechos a los que debemos añadir la introducción, generalización y consolidación de la cultura de la evaluación y de la calidad, que ha permeabilizado en todas las esferas de la vida universitaria.

Ello ha permitido que prácticamente todo el sistema universitario público español esté dentro de las mil mejores universidades del mundo según el *ranking* de Shanghái. De hecho, en la clasificación de 2020, España se sitúa como sexto país del mundo en el número de universidades *Top 1000* (véase Julio del Corral Cuervo, el blog de Studia XXI, (<https://www.universidadsi.es/ranking-universidades-shanghai-espana-estados-unidos/>)). Este esfuerzo colectivo ha hecho que el sistema universitario público español sea uno de los más equitativos, ofreciendo la ga-

rantía de que nuestros hijos pueden acceder a estudios universitarios de calidad contrastada independientemente del lugar donde residen.

COMPLEJIDAD Y DINAMISMO

Lógicamente, a una sociedad compleja y dinámica, como la española, corresponde un mundo universitario igualmente complejo y dinámico. En efecto, es adecuado y oportuno retener estos dos adjetivos –complejidad y dinamismo– para entender la realidad universitaria. Y de los cuales se deriva indefectiblemente la noción de flexibilidad que, por lo menos, debe emplearse en la estructuración y organización de la docencia y de la investigación; en la especialización de las instituciones universitarias; en el establecimiento de políticas específicas de profesorado y de personal; en las formas de gobiernos y participación de la comunidad universitaria; y, por supuesto, en el establecimiento de las prioridades estratégicas de cada universidad. Estos planteamientos deben constituir los principios que den sentido último a las políticas que se implementen con el fin de conseguir la mejora permanente de las universidades españolas, y que esta revierta en el beneficio del conjunto de la sociedad.

Las universidades conforman hoy en día, de un lado, el núcleo de la educación superior en España –es decir, forman parte indisociable de toda la estructura educativa del país–, y, de otro, configuran un sistema en sí mismo que, caracterizado como se señalaba anteriormente por su complejidad y su dinamismo, abarca la totalidad de los centros públicos y los privados universitarios. Un sistema en que los flujos

de interrelaciones docentes, de investigación e innovación, institucionales y de personal que se han ido construyendo con el paso de los años entre las diferentes instituciones universitarias son cada vez más intensos. Un sistema, asimismo, abierto, por una parte, a las influencias que proceden de los cambios disruptivos que se producen en todas las esferas sociales, económicas, tecnológicas y culturales de la sociedad española en la que se inserta; y, por otra parte, a las relaciones crecientemente significativas establecidas con otros sistemas universitarios europeos y mundiales, con los cuales colabora en unos casos y compite en otros.

Este planteamiento holístico del mundo universitario español, que refleja una realidad evidente como es la progresiva configuración de un sistema universitario, no ha tenido hasta ahora expresamente una traslación a la legislación universitaria básica. De ahí, que sea necesaria una norma que actúe sobre el conjunto del sistema universitario del país, que asuma su complejidad y dinamismo, y que facilite cambios estructurales y organizativos que induzcan a conducir ese sistema por la senda de la modernización permanente, de tal forma que pueda desempeñar un papel de vanguardia y de liderazgo en los cambios de todo orden que se desarrollan en la sociedad española actual y en la futura. Convirtiendo, así, a las universidades en un potente instrumento para forjar un modelo económico basado en el conocimiento, la innovación y la sostenibilidad y, al mismo tiempo, fortalecer la cohesión social y el equilibrio territorial del país.

Ciertamente, la modernización de las universidades en España ha sido impulsada por las propias comunidades universitarias, si bien de igual modo cabe colegir que ha

estado condicionada, en buena medida, por la legislación básica en materia universitaria que han promovido los diferentes gobiernos y aprobado las Cortes. En este sentido, se ha de destacar por su trascendencia la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria, sustituida por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que a su vez fue modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, actualmente vigente. La primera norma, incidió en democratizar las instituciones universitarias y facilitar el acceso al estudiantado indistintamente de su condición social. La segunda norma, focalizó su intencionalidad política en adaptar las estructuras universitarias a una sociedad que estaba desarrollándose aceleradamente. Finalmente, la última norma legal reforzó algunos de los planteamientos de la anterior norma en tanto que asentó un modelo universitario, entendido como un servicio a la sociedad, donde la formación y la investigación se convertirían en sus ejes principales, que se diseminaban de una u otra forma en todos los ámbitos de la vida universitaria.

Asimismo, la ley de 2007, como novedad significativa, comportó la asunción de los principios del Espacio Europeo de Educación Superior, con lo que derivó en la transformación de las estructuras académicas y de la oferta de títulos, al adoptar el esquema grado-máster-doctorado y asumir el planteamiento de unos estudios universitarios que debían ser comparables y reconocibles a sus homólogos europeos, lo que debía garantizar la movilidad del estudiantado y abría la puerta a la movilidad del mercado laboral, así como construía el andamiaje de la formación a lo largo de la vida. Sin embargo, algunos aspectos importan-

tes, como por ejemplo el modelo de profesorado, el sistema de financiación o la creación y ordenación de las nuevas universidades o centros, quedaban solamente apuntados, dejándose para su desarrollo en ulterior legislación.

De aquí la importancia de fijar políticas y las normativas que las apuntalen sobre aspectos nucleares de la vida universitaria, como son: las funciones y objetivos de la universidad –su misión–; la organización docente; el modelo de profesorado y de carrera profesional; el acceso a los estudios universitarios; el sistema de ayudas y la política de precios de los estudios; la creación de nuevas instituciones universitarias o de centros sean públicas o privadas; las bases de un modelo de financiación; la incardinación entre docencia e investigación y transferencia del conocimiento; el modelo de personal de administración y servicios y de carrera profesional; los deberes y derechos del estudiante; los mecanismos de garantía de la calidad; la forma de gobernanza y de participación, y los instrumentos de rendición de cuentas y de transparencia en el uso de los recursos.

Es necesaria una norma que asuma la complejidad y dinamismo del sistema universitario del país, y que facilite cambios estructurales y organizativos

AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES

Asimismo, por una parte, como consecuencia de lo establecido en nuestra Constitución en sus artículos 148 y 149 del Título VIII, la política universitaria en España es una responsabilidad compartida entre el Gobierno de

la nación y las administraciones autonómicas. Estas en el uso de sus competencias, en determinados casos, han desarrollado durante estos años normativas legales específicas que afectan al mundo universitario. Por otra parte, el artículo 27.10 de la Constitución, igualmente, establece la autonomía de las universidades. Le compete a la administración central fijar el marco legislativo global del sistema universitario español, y a las administraciones autonómicas el desarrollo dentro de su espacio competencial de las políticas universitarias específicas, siempre partiendo del principio de autonomía que la Constitución establece para las universidades. Es muy importante enfatizar que, por todo ello, la gobernanza del sistema universitario español recae en la cooperación y corresponsabilidad institucional entre la administración central, las administraciones autonómicas y las universidades.

El impulso desarrollado en los últimos años por las universidades ha estado, condicionado, y hasta cierto punto limitado, por el impacto multidimensional de la crisis económica por la que han transitado la sociedad y la economía españolas en este último decenio, como igualmente sucedía en la mayoría de los países de nuestro entorno. Entre las consecuencias de esa crisis sobre la realidad universitaria debe destacarse: la restricción presupuestaria, la menor capacidad de captar recursos para investigación de fondos públicos o privados, las dificultades de las familias para sufragar el coste de los estudios universitarios, o la implementación de políticas laborales que dificultan la renovación de plantillas y el acceso y promoción del personal docente e investigador o del personal adminis-

trativo y de servicios, y que han provocado una clara precarización en determinados ámbitos. En este contexto, se produjo la aprobación del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que significó la modificación de las dos anteriores leyes orgánicas universitarias.

Paradójicamente, ello acontecía cuando el proceso mundial de globalización se aceleraba, así como todo el acervo de disrupciones que afectan de una u otra forma a todos los ámbitos sociales, económicos y culturales, inducido por los avances científicos y tecnológicos aplicados a los procesos productivos y a las comunicaciones. Hechos que comportaban una mayor presión hacia las universidades para competir en un escenario académico crecientemente internacionalizado, aunque inmersas en la multiplicidad de impactos de la crisis.

La gobernanza del sistema universitario español recae en la cooperación y corresponsabilidad entre administración central, administraciones autonómicas y universidades

BASES LEGALES, PRIORIDADES DE LOS GOBIERNOS

En el fondo, la crisis ha agudizado algunas de las disfunciones estructurales que caracterizan al sistema universitario español, lo que restringe sin duda la capacidad de éste para responder con éxito a los nuevos desafíos que le plantea la sociedad y la economía española actual, y los que les planteará en los próximos años. Asimismo, limita las potencialidades de las universidades para cumplir con

uno de sus retos más trascendentes, como es el de la internacionalización de sus actividades formativas e investigadoras. Por todo ello, poner las bases legales para que las administraciones y las universidades desarrollen medidas y programas tendentes a resolver esas disfunciones y corregir los efectos de la crisis, ha de convertirse en una de las prioridades de los gobiernos.

Las universidades desempeñan de forma fundamental un servicio a la ciudadanía de formación del estudiantado y de generación y transferencia de conocimiento científico, tecnológico, humanístico y cultural. En este sentido, se deben fijar con claridad los mecanismos y los procedimientos que tanto las administraciones como las universidades disponen para garantizar que todo el sistema—sean universidades públicas o privadas, centros propios o centros adscritos, docencia presencial, híbrida o virtual, grupos de investigación o institutos—cumpla, por un lado, con esa doble función esencial e indisoluble docente-investigadora inherente al modelo universitario español y, por otro lado, con los estándares de calidad internacionalmente contrastados. Ello implica una universidad pública con mayor capacidad de decisión y de gestión que permita desplegar realmente con efectividad y eficiencia la autonomía universitaria (organizacional, de personal, académica y de uso de recursos financieros).

Ahora bien, el buen gobierno universitario en las instituciones públicas, implica la participación activa de la sociedad y de las administraciones en la delimitación de los principales ejes estratégicos que definen la actuación actual y futura de cada universidad, que abarcan la oferta

docente, las líneas de investigación e innovación prioritarias, la captación y gestión de los recursos económicos, la intervención en la elección de los principales cargos y las alianzas académicas, sociales, empresariales e institucionales tanto locales, nacionales como internacionales. Lo que no contradice la autonomía universitaria. Aquí, entre otras medidas, es necesario reforzar nítidamente la capacidad de actuación de los consejos sociales, tanto en su papel de *intermediarios* entre la institución y comunidad universitaria y el conjunto de representantes de las organizaciones sociales, las empresas y de las administraciones, como también en su rol de *fedatarios* del uso adecuado de los recursos y de la consecución de los objetivos docentes e investigadores fundamentales establecidos en cada universidad.

Estos planteamientos deben, con las limitaciones lógicas dada su naturaleza legal y corporativa, trasladarse a las universidades privadas, en las cuales, por un lado, debería existir en sus estructuras organizacionales un órgano similar a los consejos sociales —en cuanto a funciones y composición—; y, por otro, deberían arbitrase mecanismos que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas de estas entidades privadas de educación superior.

De este modo, más autonomía real de las universidades (para lo que se debe asegurar su suficiencia financiera), más eficacia en la gestión, más participación de la sociedad en la definición de los grandes ejes de las políticas de las instituciones universitarias, más transparencia y mejor rendición de cuentas en el uso de los recursos, deben ser entendidos como principios esenciales de la universidad

española en un futuro inmediato, lo que sin duda redundará en el fortalecimiento de la confianza de la ciudadanía ante sus instituciones de educación superior.

ESPACIOS DE GENERACIÓN DE PENSAMIENTO CRÍTICO

La Constitución española de 1978 en su artículo 20 reconoce tres importantes derechos que son de aplicación al mundo universitario: a) a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción; b) a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica; y, c) a la libertad de cátedra. De aquí se deriva una de las funciones fundamentales de las instituciones universitarias en las sociedades contemporáneas: ser espacios de generación libre de pensamiento crítico, que, trasladado tanto a la formación del estudiantado como, sobre todo, a la sociedad, la economía y las instituciones, hace progresar a nuestro país. Cualquier ley futura deberá tener muy presente estos planteamientos, que deberían reflejarse por lo menos en el funcionamiento interno de las universidades, en la dedicación y trabajo del profesorado y del personal de investigación, y en las políticas y mecánicas de publicación de trabajos académicos.

Cualquier normativa al respecto habrá de fortalecer la capacidad de investigar y de innovar de las universidades, al mismo tiempo, que promueva una valoración significativa de las actividades docentes y formativas –tanto de las oficiales como de la formación permanente–. La razón de ser última de la universidad es, por una parte, enseñar y formar al estudiantado para que acaben siendo los

futuros profesionales de los diversos ámbitos sociales y económicos, al tiempo que se forma ciudadanas y ciudadanos democráticos, y, por otra, generar, transferir y difundir el conocimiento científico, tecnológico, humanístico y cultural. Son dos funciones

La razón de ser última de la universidad es enseñar y formar al estudiantado; y generar, transferir y difundir el conocimiento científico, tecnológico, humanístico y cultural

esenciales indisociables: educar e investigar. Y no puede desarrollarse una en detrimento de la otra. Las direcciones universitarias y las administraciones tienen la obligación, así, de que todo el sistema universitario responda a esta dualidad funcional, garantizando que todas las universidades cuenten con una docencia e investigación de calidad contrastada, al servicio del progreso económico y social del país.

UNA OPORTUNIDAD PARA LA DIGITALIZACIÓN DEL SISTEMA

No podríamos terminar estas palabras sin hacer un pequeño apunte sobre las consecuencias que la pandemia sanitaria de la COVID-19 ha tenido y puede tener sobre la educación superior y las instituciones universitarias. Es justo reconocer el enorme esfuerzo que toda la comunidad universitaria, profesorado, estudiantado y personal de administración y servicios y órganos de gobierno de las universidades, hicieron para asegurar un final de curso 2019-2020 con una prestación de los servicios que mantuviera la calidad de nuestros títulos. Esto hubo de hacerse en tiempo récord con una adaptación a un mo-

delo docente no presencial, que no es el predominante en nuestro sistema universitario y para el que ni las infraestructuras ni la formación de docentes y estudiantes eran las deseables.

Durante este verano, todo el sistema universitario se ha puesto manos a la obra para subsanar esas deficiencias y si como parece muy probable, el curso 2020-2021 ha de desarrollarse sobre las bases de lo que se ha denominado presencialidad adaptada, se garantice al máximo la calidad de la docencia impartida, la justicia de las evaluaciones y el mantenimiento de la actividad investigadora.

Una de las consecuencias evidentes de esta situación es la necesidad de acelerar lo que ya estaba en marcha. Un Plan Integral de Digitalización del Sistema Universitario Español que abarca más allá de la necesidad de implementar más y mejores infraestructuras o de cerrar la brecha digital tanto en el estudiantado como en el profesorado, haciendo hincapié en la necesidad de una formación de la comunidad universitaria tanto en el uso de las tecnologías como en la adaptación del modelo enseñanza-aprendizaje. Esta oportunidad de llevar a cabo una digitalización profunda del sistema ha de aprovecharse más, habida cuenta de la idoneidad de los fondos de reconstrucción europeos para construir una sociedad digitalizada. Como se ha repetido en muchas ocasiones, no se trata de cambiar el modelo universitario fundamentalmente presencial por otro completamente digital, sino de aprovechar las circunstancias para contemplar el proceso de digitalización como una oportunidad única para complementar y fortalecer el sistema universitario español cuya misión primordial es

proporcionar un servicio educacional de calidad al conjunto de la sociedad española.

En definitiva, hablar del futuro de la educación superior española es, en el fondo, establecer la forma en que la sociedad en su conjunto asume el papel de la universidad como instrumento de cambio social, económico, territorial y cultural, cuyo objetivo final debe ser hacer de nuestro país un espacio de progreso, de sostenibilidad y de igualdad de oportunidades. ■

José Manuel Pingarrón es secretario general de Universidades.

Francisco García Pascual es vicerrector de la Universidad de Lleida.