

# LA UNIVERSIDAD DE CIUDADANOS

Marta Martín Llaguno y Miguel A. López-Morell

El presente artículo no expone un desarrollo de todas las propuestas para el Sistema Universitario Español (en adelante SUE) y los Organismos Públicos de Investigación (OPI en adelante) que tiene Ciudadanos<sup>1</sup>. Por el contrario, estas líneas presentan una reflexión sobre la universidad y algunas ideas sobre la reforma que esta necesita según la formación naranja. Esta reforma debe perseguir, de manera realista pero también ambiciosa, que la educación superior en España cumpla su función: servir a la sociedad generando el mayor nivel de conocimiento posible, formando a los mejores profesionales y convirtiéndose en el motor del cambio de modelo productivo.

Para Ciudadanos, las universidades constituyen, en primer lugar, elementos propulsores de cohesión, equidad social y democracia, en tanto son grandes generadoras del conocimiento e instrumentos para la universalización de la educación. Pero, además, las universidades tienen una enorme capacidad de generar riqueza con un modelo de país más eficiente.

En la última década, el SUE ha llegado al punto máximo de crecimiento en número de alumnos y ha consolidado en parte su capital humano. La universidad es hoy por hoy la mayor empresa en España de I+D+i, con una ingente cantidad de personal de todas las especialidades y de alta cualificación. Sin embargo, esta institución tiene todavía muchos retos que

afrontar: no ha conseguido despuntar en algunos frentes, escasamente se ha reinventado para adaptarse a los cambios tecnológicos y ha sufrido importantes recortes en su financiación.

En estos últimos años las plantillas del SUE han envejecido, sin apenas reposición, mientras se ha generado una bolsa de investigadores y docentes «postulantes», muchos de los cuales han tenido que desarrollar su trabajo en instituciones académicas extranjeras por falta de oportunidades en el país.

Nos hallamos en un momento único para acometer la revolución que la sociedad del conocimiento exige al sistema universitario y para incorporar talento para ponerlo al servicio social. Esta oportunidad solo puede aprovecharse con una reforma legislativa de calado, que resuelva también otros problemas estructurales y que permita multiplicar el potencial de nuestra universidad. De no hacerlo, las consecuencias serán muy graves, la frustración de toda una generación se extenderá al menos una década más y, lo más importante, la inacción descolgará a España de un proceso de reforma que tiene ya un carácter global.

Existe un consenso en que la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, no es la herramienta adecuada para enfrentar con garantías los retos del SUE. Ciudadanos considera que el contexto político actual (donde no es posible gobernar sin pactos ni consensos) es el propicio para plantear una reforma valiente. Pero en la coyuntura política expuesta se abren dos escenarios posibles.

— Por una parte, y como primera apuesta esencial, la consecución de un pacto nacional por la educación (PNE) que, en una segunda fase (después de la subcomisión abierta para la reforma de la educación primaria y secundaria)<sup>2</sup>, se incluya la reforma del SUE como uno de sus pilares nucleares;

— Por otra parte, y como alternativa en tanto no se da este paso adelante, aprovechar todas y cada una de las posibilidades que otorga la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades. De esta manera, en Ciudadanos alentamos reformas sustantivas a través de cambios legislativos en el plano autonómico. Esta estrategia puede facilitar el debate social (y dentro de la comunidad universitaria) y preparar para una reforma nacional en profundidad.

En la actualidad, la totalidad de las comunidades han asumido las competencias de educación. Aunque no es la norma general, algunas de ellas, aprovechando las posibilidades de la ley orgánica actual, han desarrollado sistemas universitarios y de investigación avanzados que cabe imitar. En este sentido, impulsar cambios coordinadamente, en un clima de lealtad y con un espíritu de mejora contribuirá a resolver algunos de los problemas y favorecerá la ejecución de políticas basadas en evidencias.

LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL  
Sería muy prolijo describir las transformaciones del SUE en la democracia moderna, y los aciertos y errores concretos que han condicionado su realidad actual. Baste señalar que desde la Transición hasta ahora, el SUE ha pasado de apenas medio millón de alumnos a más de un millón y medio. En paralelo, el número de universidades ha crecido de 27 a 84, de las que 50 son públicas, con una proliferación reciente de nuevos centros privados y de enseñanza virtual a distancia. Dos leyes universitarias, las de 1983 (LRU) y 2001 (LOU), intentaron ordenar este crecimiento exponencial que ha corrido en paralelo a un crecimiento de las plantillas universitarias, que en la actuali-

dad alcanzan los 115.000 docentes e investigadores, apoyados en 58.000 PAS y 21.000 profesionales anejos a la I+D, que desarrollan su actividad a través de 1.049 centros de enseñanza, 2.910 departamentos y 512 centros de investigación<sup>3</sup>.

No resulta justo obviar que el nivel científico del sistema de ciencia y tecnología español ha mejorado sustancialmente en las últimas décadas. De hecho, la aportación de la ciencia española a la mundial creció entre 1980 y 2013 de un 0,53% a un 3,32%, aunque desde entonces se ha ralentizado. El SUE cuenta con un elevado número de talentos en su seno y las universidades y las OPI españolas nunca han tenido un personal con mayor cualificación que ahora. Los estándares se han elevado y, con sus defectos, el sistema de sexenios y las acreditaciones han ido excluyendo poco a poco profesores con escasa o nula actividad investigadora de la promociones. En el presente, los ayudantes y contratados suelen tener más amplias carreras internacionales que sus maestros a la misma edad, aunque a muchos de ellos se le ha vedado el acceso a plaza por las restricciones de la tasa de reposición de los últimos años.

Pese a esta mejora generalizada, las universidades se enfrentan todavía a muchos retos, entre otros el de la empleabilidad de sus egresados, el de la mejora de la productividad investigadora, el del incremento de la transferencia tecnológica y el de la adaptación a la transformación digital.

¿Cuáles son a nuestro juicio algunos de los estigmas que todavía manchan al sistema universitario español?

— *En primer lugar, su carácter endogámico*, generado, para empezar, en muchas ocasiones, por la falta de garantías —publicidad, transparencia y concurrencia— reales, y por las espurias exigencias en los procesos de selección inicial de personal (Ayu-

dantes de Universidad y Escuela Universitaria, Asociados, Colaboradores y Titulares y Titulares de Escuela Interinos). A este problema se ha añadido la ulterior inexistencia de requisitos de movilidad (real) de docentes e investigadores para favorecer la internacionalización y la excelencia. Adicionalmente, los departamentos han evitado que docentes e investigadores ajenos a su plantilla inicial obtuviesen en concursos las plazas ocupadas por «candidatos locales» —bajo el temor a que de la entrada de un candidato distinto supusiera una merma al presupuesto por el carácter funcional de cátedras y titularidades—. La normativa de contratación tampoco ha ayudado, en tanto que ha permitido a departamentos (y por ende a candidatos interesados) elegir sin control adicional a sus tribunales. Todos estos hechos contrastan con la tradición de las universidades de prestigio, que fomentan la contratación competitiva de los profesores con mayor proyección.

— *En segundo lugar, el escaso análisis de los resultados que genera el SUE (tanto en formación de alumnos como en investigación)*. Los estudios sobre egresados son prácticamente inexistentes, sin que exista una revisión real de los planes de estudios y sus resultados (salvo un trío de escuelas de negocios que compiten a nivel internacional y sí evalúan estos aspectos) y sin que estas evidencias permitan rectificar estrategias. Con relación a la investigación, solo el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas o el I-UGRE de la Universidad de Granada realizan estudios periódicos de producción científica. Existen grandes diferencias entre las comisiones evaluadoras de sexenios. Los organismos evaluadores públicos escasamente miden la eficiencia, no siempre tienen criterios operacionalizables y en ocasiones no son lo suficientemente

transparentes. El papel de la ANECA en ambos aspectos sigue siendo deficiente y debe mejorar.

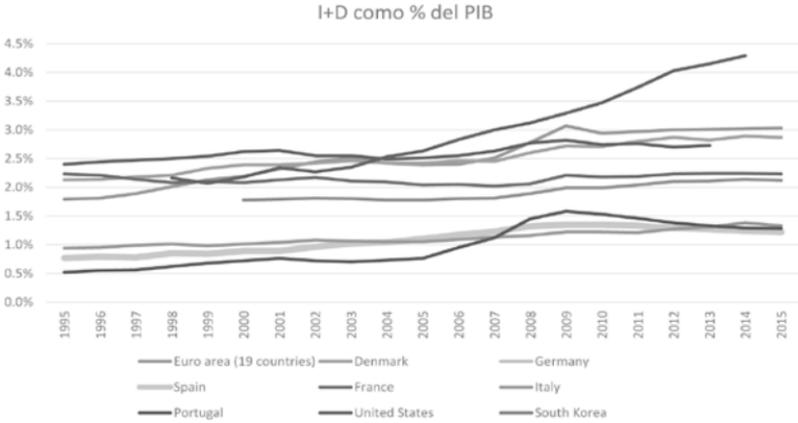
— *En tercer lugar, el alejamiento de la sociedad.* Pese a la figura de los Consejos Sociales, tanto universidades como OPI son, por lo general, instituciones que la sociedad percibe meramente como el fin de proceso educativo, con escasa imbricación en debates sociales y a las que apenas se acude más allá de su apartado formativo básico. El resultado final es que estas instituciones viven en una «burbuja», establecida sobre la base del supuesto cumplimiento de un fin social, que desempeñan a medias. La falta de racionalización de recursos y de flexibilidad para responder a las demandas y a la realidad social son ineficiencias que hemos solventar. En la actualidad se está ofreciendo una universidad con esquemas del siglo XX (presencialidad, estructuras inalterables, títulos rígidos...) para una sociedad digital del siglo XXI.

— *En cuarto lugar, el alejamiento de la empresa.* En paralelo, la mayor parte de las universidades y OPI están distanciadas del tejido productivo que apenas ve incentivos en colaborar con ellas. La transferencia tecnológica es solo testimonial; está tremendamente burocratizada, sin apenas realimentación ni incentivos a la explotación de patentes o resultados por empresas nacionales, verdadera generación de riqueza. Lo peor es que en el actual marco no existen alicientes suficientes para cambiar esta situación. Por otra parte, la mayor parte de la investigación no deriva en innovación empresarial y, en muchas ocasiones, los intereses del tejido productivo difieren de los de las universidades. Los programas de estudios y las líneas de investigación están alejadas de la economía real y ancladas más a lo que los investigadores desean que a lo que la industria y la sociedad demanda.

— *En quinto lugar, una gobernanza inadecuada.* La universidad española se sostiene en un sistema de gobierno que impide completar sus objetivos fundacionales correctamente. En la última década la institución se ha burocratizado escandalosamente, y en sus decisiones estratégicas han primado los intereses corporativos por encima de los intereses de la sociedad a la que debe servir. Un reciente estudio de la Conferencia de Consejos Sociales<sup>4</sup> aboga por simplificar y profesionalizar la gestión de las universidades, siguiendo la estela de la mayor parte de los países más avanzados de Europa, que empiezan a optar por la desfuncionarización y el trabajo por objetivos en las universidades.

— *En sexto lugar, una financiación insuficiente.* Una derivación directa de la falta de conexión con las empresas y la incapacidad de recabar fondos para su financiación, desde el punto de vista cualitativo, es que las universidades se han hecho totalmente dependientes de los presupuestos públicos. En consecuencia, en España la mayor parte de estas instituciones se sufragan con los fondos que le llegan de los distintos gobiernos regionales y solo una parte menor con matrículas y financiación externa. La política de becas es insuficiente y, aunque ha mejorado, falta transparencia y eficiencia en las políticas de gasto.

En términos cuantitativos el escaso crecimiento de la inversión en I+D, que nunca ha llegado a alcanzar el 1,5% de PIB, se ha estancado en nuestro país a partir de 2009 (véase la siguiente gráfica) y ha quedado muy por debajo de los países de referencia. En las universidades, el impacto de los recortes ha resultado especialmente dramático en la última década con reducciones presupuestarias medias que han rondado el 30%.



Fuente: Eurostat.

— *En séptimo lugar, un escaso nivel de excelencia.* Como consecuencia en parte de todos los problemas anteriores, y salvando algunas individualidades, las universidades y los OPI españoles no destacan en los *rankings* internacionales al uso. Así, por ejemplo, el Academic Ranking of World Universities, publicado por el Graduate School of Education de la Shanghai Jiao Tong University, solo indica una universidad española entre las 200 mejores del mundo; en tanto que el World University Ranking para 2016-2017 del Times Higher Education, solo incluye entre las 200 primeras a la Autónoma de Barcelona (163) y la Pompeu Fabra (175), colocándose el resto de universidades en un nivel muy alejado del potencial y tradición universitaria de España.

#### ¿QUÉ UNIVERSIDAD Y OPIS QUEREMOS?

Al hilo del diagnóstico anterior, sin ánimo de exhaustividad, adelantamos algunos rasgos que debe tener la universidad y tres ejes de reformas posibles.

1. Frente al SUE endogámico, Ciudadanos persigue un *sistema universitario competitivo*, con mecanismos de selección

que garanticen que se contrata a los mejores, preservando la transparencia y la igualdad de condiciones, y con instrumentos que potencien e incentiven la movilidad de personal y de estudiantes y la captación de talento.

2. Frente a un SUE que no analiza sus resultados, Ciudadanos *plantea instaurar un sistema de indicadores de eficiencia homologables y operacionalizables*, tanto en la formación de alumnos como en la investigación. En aras a la transparencia y a la libertad de elección educativa no solo se debe cuantificar sino también publicitar el valor añadido que cada título aporta a los egresados y utilizar este valor y la empleabilidad como criterios adicionales de financiación.

3. Frente al alejamiento de la sociedad, *las universidades deben retornar a la sociedad aquello que les ha sido dado*, en términos de conocimiento, empleo, creación de empresas y riqueza. Estos parámetros serán exigibles a unas universidades autónomas que usen el dinero público con eficiencia, rindiendo cuentas y recibiendo financiación por objetivos cumplidos.

4. Frente al alejamiento de la empresa, Ciudadanos *propone universidades menos burocratizadas, no corporativistas, cooperativas*, con más capacidades de adaptarse con celeridad a las exigencias de formación e investigación en un mundo digital y que valoren y premien la transferencia.

5. Frente a universidades con sistemas de gobernanza endógenos, Ciudadanos *propone universidades con sistemas de gobernanza exógenos y mixtos*, profesionalizados, con mayor flexibilidad para la fijación de objetivos y sometidos a una alta rendición de cuentas.

6. Frente a las universidades con escasa excelencia internacional, Ciudadanos *propone universidades con capacidad de atraer talento*, con programas de movilidad para sus alumnos y profesorado, con títulos internacionales con menos presen-

cialidad y con libertad para contratar y definir complementos salariales e incentivos a sus plantillas.

#### ALGUNOS EJES DE REFORMA

Para lograr los fines anteriores, Ciudadanos propone reformas iniciales en, al menos, tres ejes:

#### *1. Reforma administrativa: Más autonomía con más responsabilidad*

• *La universidad española requiere una racionalización de los recursos y de más flexibilidad para atajar sus ineficiencias. Para lograrlo planteamos:*

- Favorecer la reducción, reorganización y alianzas de universidades y organismos públicos de investigación (OPI) en la línea de lo que se ha hecho en otros países.
- Establecer la diferenciación y especialización de universidades y OPI, impulsando la competición entre ellas.
- Minimizar la multiplicidad innecesaria de Títulos/Esuelas/Facultades/Departamentos, dentro de las universidades y en las diferentes comunidades autónomas.
- Potenciar la no presencialidad y la internacionalización de estudios.
- Evaluar la calidad de los organismos públicos con herramientas externas y periódicas en la I+D+i:
  - Seleccionando indicadores sistémicos (a nivel macro) —Scoreboard, UNESCO, Institute of Statistics—.
  - Monitorizando canales de retorno social y componiendo índices para normalización estatal.
  - Analizando y seleccionando un conjunto de microindicadores (personalizados a nivel regional y por disciplina —como se está haciendo en Reino Unido, Holanda, Francia—; y, finalmente;

- Desarrollando el proceso través de un comité de expertos con recomendaciones periódicas de alineamiento.
- Hacer público y accesible un registro nacional de títulos universitarios.

• *El SUE precisa también de eliminación de ataduras, por eso queremos:*

- Simplificar los procedimientos administrativos: reducir la burocracia e implicar al PAS —Personal de Administración y Servicios— en la gestión de la I+D+i.
- Dar amplios márgenes de libertad para fijar tasas y precios por servicios, dentro de unas horquillas.
- Adecuar con flexibilidad la contratación de personal a las necesidades docentes e investigadoras de la institución.
- Implantar la libertad de contratación y establecimiento de salarios del PDI (Personal Docente e Investigador) no funcionario, con el fin de potenciar programas para la captación de personal de excelencia y de repatriación del talento.
- Relajar el actual régimen de incompatibilidades y excedencias del PDI, para favorecer el tránsito temporal por empresas y las estancias en centros académicos de prestigio.
- Facilitar el trasvase entre universidades y OPI con la creación de un distrito único para todos los estudiantes e investigadores personal docente e investigador.
- En la medida de lo posible, auditar y adecuar las plazas de profesores asociados, interinos y personal colaborador.
- Eliminar los méritos de gestión en plazas de PDI.
- Valorar la necesidad de puestos del personal de apoyo (PAS).

## 2. *Reforma financiera: Más financiación con más eficiencia.*

- *Las universidades requieren de una dotación económica suficiente y estable, de esta manera planteamos generalizar:*

- Planes con financiación plurianual adecuada, suficiente y segura.
- Impulso a la implantación de la contabilidad analítica en universidades y OPI.
- Financiación eficiente de institutos de investigación, facultades y departamentos sujeta a su calidad.
- Financiación ligada a resultados, calidad de servicios prestados y objetivos cumplidos mediante contratos-programa.
- Financiación pública de la docencia vinculada a la empleabilidad.
- Mejora de la Ley del Mecenazgo para impulsar la inversión privada
- Simplificación del proceso de firma de acuerdos con empresas.
- Aumentar intensivamente la inversión pública en becas y ayudas.
- Implantación de programas de créditos universitarios.
- Potenciar las becas de movilidad de los estudiantes y profesorado.

- *El SUE requiere un cambio en los modelos de gobierno y gobernanza, por eso apostamos por:*

- Profesionalizar de las tareas de la gestión universitaria y de OPI.
- Racionalizar los órganos colegiados y sus atribuciones.
- Crear un Consejo de Universidad en sustitución del Consejo Social y Consejo de Gobierno.
- Elegir al rector por el Consejo de Universidad con mandato de cinco años renovables.

— Exigir méritos académicos de nivel para cargos colegiados.

### 3. *Reforma social: Más objetivos con más responsabilidad*

• *Las universidades son el motor de la innovación tecnológica y social y deben liderar el cambio en el modelo productivo, por eso Ciudadanos propone:*

- Favorecer la especialización de la I+D+i por clústers.
- Analizar el retorno social y utilizar indicadores que sirvan para la valoración de la investigación y el desarrollo.
- Impulsar la creación de EIBTs/EIS (Empresas Innovadoras de Base Tecnológica y Empresas de Innovación Social), incrementando la capacidad de universidades y OPI para participar en estas instituciones:
  - Estimulando y premiando la creación de puestos de trabajo en este entorno.
  - Promocionando el autoempleo y el emprendimiento en la universidad.
  - Facilitando el estímulo inversor (Venture Capital) de universidades y OPI.
  - Regulando la participación del personal de plantilla (CU, TUS) y del personal contratado en empresas EIBTs/EIS.
- Aplicar una reducción docente o de investigación básica y aplicada al personal innovador.
- Implementar el sexenio tecnológico.

PARA FINALIZAR

Este texto debe leerse como una herramienta de trabajo abierta y en construcción que, en el marco de un ideario para una

universidad liberal progresista, plantea un diagnóstico sobre el SUE con algunas posibles soluciones. El escrito ha recogido algunas de las ideas surgidas en el seno del Subcomité Nacional de Universidades de Ciudadanos, fruto del debate constante que se genera dentro y fuera del partido<sup>5</sup>. Desde los distintos parlamentos y el Congreso trataremos de ir las haciendo realidad a través de iniciativas parlamentarias y de negociaciones con las esperanzas de tener una universidad de más calidad. ■

## NOTAS

- <sup>1</sup> Para ese fin, nos remitimos al programa electoral de Ciudadanos de las últimas elecciones generales, que recoge en gran medida las conclusiones y propuestas de distintos informes de expertos, entre otros el de «Propuestas para la reforma y la mejora de la calidad y la eficiencia del sistema universitario español», entregado al Ministerio de Educación en febrero de 2013.
- <sup>2</sup> De hecho, la urgencia de la inseguridad jurídica generada por la LOMCE hizo que Ciudadanos decidiera priorizar los cambios en la educación primaria y secundaria y proponer al resto de fuerzas la creación de una subcomisión consensuada. Sin embargo, si las circunstancias no hubieran sido tan caóticas, Ciudadanos habría dado prioridad a la reforma universitaria, conscientes de que esta habría contagiado los cambios al resto de etapas formativas como una mancha de aceite. Sea como fuere, lo cierto que es para lograr la reforma universitaria dentro del Pacto Social, Político e Institucional por la Educación, será necesario poner en marcha de nuevo otra subcomisión que Ciudadanos está dispuesta a liderar.
- <sup>3</sup> Datos y Cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2015-2016, MECD. Últimos datos publicados.
- <sup>4</sup> Krüger, Parellada, Samoilovich y Sursock (eds.) (2017), «La reforma de la gobernanza en los sistemas universitarios europeos. Los casos de Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal». Cámaras de Comercio de España, Fundación CYD y Conferencia de Consejos Sociales.
- <sup>5</sup> La elaboración de este documento se ha basado en las aportaciones de los distintos grupos de trabajo de Universidades e I+D+i del partido tanto en los ámbitos territoriales como nacionales.