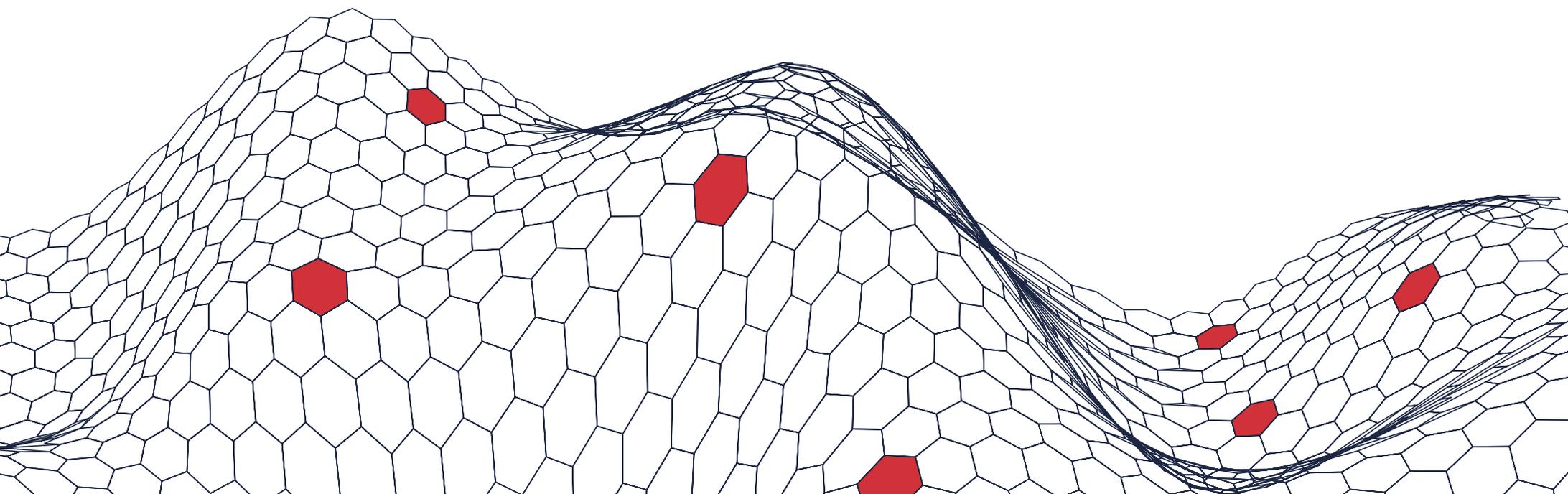


Resumen Ejecutivo



Resumen ejecutivo

El curso 2020-2021, como el último trimestre del curso anterior, ha supuesto un cambio importante para el sistema universitario internacional y, también, para el español. No es posible hablar de este curso académico sin mencionar el impacto de la pandemia de la COVID-19. Más allá de los conflictos bélicos, y en este caso solo parcialmente, no hay antecedentes, ni próximos ni remotos, que permitan encontrar impactos en la universidad equivalentes a los que han sucedido desde la primavera del año 2020. Todavía es prematuro avanzar cuáles van a ser sus consecuencias, más o menos permanentes, en el próximo futuro en la actividad de las universidades, sin embargo, a partir de los análisis realizados sobre el impacto de la pandemia en la universidad, sí que es posible avanzar algunas conclusiones de lo que ha sucedido hasta la fecha y realizar un cierto análisis prospectivo.

1. El impacto de la COVID-19 en las universidades españolas

Como se afirma en el Report de la Comisión Europea sobre el impacto de la COVID-19 en la educación superior¹, el impacto más relevante de la pandemia a corto plazo se ha producido en la dimensión de enseñanza y aprendizaje, en la dimensión social de la enseñanza superior y en la movilidad internacional de los estudiantes.

En la primera de las dimensiones, las instituciones de enseñanza superior de manera general han conseguido llevar a cabo el cambio de una enseñanza que de manera generalizada tenía un carácter presencial a

1. European Commission (2021). The impact of COVID-19 on higher education: a review of emerging evidence.

otra *online* sin prácticamente transición, de un día para otro. Sin embargo, hay que tener presente que no es equivalente la introducción de emergencia de la enseñanza *online* en la universidad que la transformación del modelo docente hacia un modelo *online*, o *blended*, que sea estable en el tiempo. Esta distinción es percibida con facilidad si se analiza desde el punto de vista de los profesores. No es lo mismo, en este sentido, adaptar el material docente que ha sido concebido para un formato de enseñanza presencial que evolucionar hacia un modo *online*, que necesita de cambios más profundos en las metodologías utilizadas. Los estudiantes, el tercer elemento de esta ecuación, han logrado adaptarse a dichos cambios no sin dificultades. El menor rendimiento académico obtenido con la enseñanza *online*; la suspensión de las actividades académicas prácticas, por ejemplo, que difícilmente pueden llevarse a cabo sin la presencialidad; la percepción de una mayor carga de trabajo; las dificultades en el acceso a través de internet de determinados colectivos de estudiantes, y la pérdida de la interacción social asociada a la formación presencial han afectado, sin duda, a los estudiantes en esta etapa de pandemia.

Estas últimas consideraciones nos introducen en el impacto de la pandemia en la dimensión social de la enseñanza universitaria. Las dificultades de acceso a la formación *online* por la no disponibilidad del equipo informático imprescindible, por no disponer de lugares desde donde poder conectarse en las mejores condiciones o por problemas derivados del empeoramiento de las condiciones de financiación personales o familiares, aumenta la desigualdad social en las condiciones de

acceso a la formación universitaria. Para hacer frente a esta situación, la práctica totalidad de las universidades españolas y, también, de las internacionales, desarrollaron programas de ayuda a los estudiantes tanto de carácter financiero como mediante el préstamo o cesión de equipos informáticos.

Finalmente, la tercera dimensión en la que se ha producido un mayor impacto de la COVID-19 es en la práctica desaparición de la movilidad internacional de los estudiantes. La disminución de los estudiantes internacionales ha sido generalizada en la mayoría de los países y, a pesar del esfuerzo de las instituciones universitarias, no ha sido fácil hacer frente a los problemas de todo tipo que han tenido que afrontar los estudiantes internacionales que ya se habían desplazado a sus países de destino.

Algunos datos recogidos de los cuestionarios del Ranking CYD y del U-Multirank dan una idea precisa de la magnitud de los desafíos que ha supuesto la pandemia para el sistema universitario internacional y español. Casi el 86% de las universidades llevaron a cabo medidas para adaptar su actividad docente a un modelo *online* antes del 14 de marzo del año 2020, pocas horas después de la declaración del estado de alarma en España. Cerca de un 90% de las universidades cerraron, al menos parcialmente, sus instalaciones para todos, o parte, de los estudiantes y del personal y, además, de estas, más del 80% llevaron a cabo el cierre durante un mínimo de 8 semanas y hasta más de 28. A nivel internacional, en el conjunto de universidades analizadas por el U-Multirank se obtienen unos resultados parecidos a los españoles.

Las universidades tuvieron que hacer un notable esfuerzo adaptando las normativas académicas vigentes, por ejemplo, la de permanencia, a la nueva situación y dedicando recursos para disponer de las infraestructuras necesarias para llevar a cabo la enseñanza *online*.

El cambio fue aplicado con tal rapidez que, mientras que el porcentaje de enseñanzas totalmente *online* que impartían las universidades españolas presenciales era, antes de marzo del 2020, de poco más del 5%, después de la declaración del estado de alarma, este porcentaje se elevó a más del 83%, como también sucedió en el conjunto de universidades analizadas por el U-Multirank. Como lógica consecuencia de todo ello, también se observa que, mientras que la evaluación *online* solo suponía poco más del 4% del total de exámenes antes de la declaración del estado de alarma, después, esta modalidad de evaluación pasó a representar el 86%.

Sin embargo, hay que señalar que la extraordinaria capacidad que ha demostrado el sistema universitario español y el internacional de transitar de manera inmediata y generalizada de una enseñanza presencial a una *online* es, también, el resultado de un trabajo previo² que, en poco más de las dos décadas anteriores al estallido de la pandemia, ya habían llevado a cabo las universidades, las instituciones³ y las empresas.

2. M. Gaebel (2021). "Digitally enhanced learning and teaching at European higher education institutions: state of play, progress and prospects for the future". Informe CYD 2020.

3. M. Marchisio (2021). "The EU Digital Education Action Plan: Opportunities for European Universities". Informe CYD 2020.

Aunque la enseñanza *online* estaba presente de una u otra manera en las universidades, esta tenía de manera general un carácter experimental. El auge, sin embargo, en la segunda década de este siglo, de formas de impartición *online*, como los MOOC, abrió la posibilidad de cambios en los modelos de enseñanza y aprendizaje de las universidades presenciales involucrando, con ello, a una parte cada vez mayor de los docentes. Definitivamente, las universidades, no todas con la misma intensidad ni en todos los países, habían iniciado una gradual transformación hacia la educación digital que, sin duda, no ha sido ajena a la velocidad para adaptarse a la situación provocada por la pandemia. La flexibilidad que han demostrado las universidades se entiende no solo por una clara voluntad institucional de hacer frente a los desafíos que emergían con la pandemia sino, también, por la capacitación y las infraestructuras desarrolladas por las universidades en los años previos a la pandemia.

2. La universidad española y sus desafíos más estructurales

El Informe, junto al desafío, ya mencionado, que ha supuesto el impacto de la pandemia, añade, como de costumbre, informaciones, diagnóstico, tendencias y otros retos ya descritos en Informes anteriores y que tienen un carácter más estructural. Uno de ellos es el mantenimiento de la tendencia a un mayor protagonismo de las universidades privadas en el conjunto del sistema universitario español (SUE). Las cifras del curso 2019-2020, como se pone de manifiesto en este Informe, siguen mostrando esta tendencia: continúa la reducción de los estudiantes de grado de las universidades públicas (-0,6%) y el aumento en las universidades

privadas (5,8%). En el máster oficial se sigue produciendo un aumento más acusado en las universidades privadas (20,4%) que en las públicas (2%). Ello, en parte, es consecuencia del aumento del número de universidades privadas en el SUE: desde la creación de la última universidad pública, la Politécnica de Cartagena, en 1998, se han establecido más del 50% de las universidades privadas que existen actualmente (38)⁴. También influye, con toda probabilidad, en esta tendencia (a pesar de unos precios de matrícula que son más de cuatro veces superiores en las privadas que en las públicas), la emergencia en las universidades de nuevos modelos de aportación de valor que encuentran su acomodo, en parte por su mayor flexibilidad, más en las universidades privadas que en las públicas. En conjunto, del total de estudiantes de grado en España (1.296.379) y de máster (237.174), el peso relativo de las universidades privadas ya alcanzaba, en el curso 2019-2020, el 16,8% entre los matriculados de grado y 41,2% en el máster oficial.

Otro aspecto relevante que atañe a los graduados universitarios es, junto a unas condiciones de inserción laboral mejores que la población que no alcanza esta titulación y un menor impacto relativo en el mercado laboral de los graduados universitarios en 2020 - en que la economía española se ha significado por una caída récord del PIB español (-10,8%) -, la permanencia de unos niveles elevados de sobrecualificación (ocupados universitarios en puestos de baja cualificación) y lo que se ha venido en denominar sobretitulación (sobrestimación de la cualificación de los titulados universitarios en España). En este sentido, España sigue siendo, con los datos del año 2020, el país

4. En julio de 2021 se ha aprobado la creación de la trigésimo novena universidad privada, en Galicia, la Universidad Intercontinental de la Empresa.

de la UE-27 con más sobrecualificación, a pesar de que en este año el nivel de sobrecualificación ha disminuido. Reducir dichos niveles de sobrecualificación y sobretitulación no compete exclusivamente a las universidades, pero sí que lo hace el elaborar una oferta de titulaciones que se adapte mejor a las necesidades del sistema productivo y conocer con más detalle las competencias adquiridas por los titulados en cada una de las familias de grados de las universidades.

Un tercer aspecto para señalar es consecuencia de los relativamente reducidos indicadores que cuantifican la transferencia de tecnología de la universidad a la empresa. El sistema universitario español, y en esto no es muy distinto a otros países, muestra unos resultados remarcables en investigación si se mide por el número de publicaciones científicas, que no han dejado de aumentar año a año, mientras que los resultados obtenidos en indicadores como el número de *spin-off* universitarias creadas (84 en 2019) están lejos de las creadas al inicio de la crisis en 2009. Por otro lado, aunque el volumen de contratos de las universidades con terceros en I+D y apoyo técnico, aumentó ligeramente en 2019 (581 millones de euros) respecto al año anterior, la recuperación de esta magnitud que se inicia en 2016 aún no alcanza los valores obtenidos en 2009 (646 millones). De manera general, a partir de la segunda mitad de la década pasada se observan variaciones positivas en la mayoría de los indicadores de transferencia que, en cualquier caso, habrá que ver -cuando se disponga de información adecuada- cómo se han visto afectados por el impacto de la pandemia. Sin embargo, más allá de este cambio de tendencia, las magnitudes obtenidas por algunos de estos indicadores, como la ya mencionada creación de *spin-off*, y, también, los ingresos obtenidos

por licencias y otros acuerdos de propiedad intelectual (4,1 millones de euros en 2019), requieren una reflexión y una estrategia para dar respuesta a cómo la universidad puede alcanzar magnitudes muy superiores.

Finalmente, otro aspecto que no es posible eludir por su carácter estratégico para el sistema universitario español es el de su internacionalización. A pesar de que el foco se ha puesto en la movilidad estudiantil, seriamente afectada por los efectos de la pandemia y en la que los resultados obtenidos por las universidades españolas en el número de estudiantes en programas de movilidad son destacados (Erasmus+), en lo que hace referencia a los estudiantes internacionales con matrícula ordinaria, dichos resultados no son tan positivos, como tampoco lo son en número de profesores extranjeros y oferta docente en inglés, entre otros. El cambio de paradigma que supone la iniciativa Universidades Europeas, como se verá en el apartado siguiente, ha de marcar la pauta del camino que va a tomar la internacionalización de la universidad española en el próximo futuro.

A estos aspectos mencionados hay que añadir los desafíos que tiene la sociedad en su conjunto, como el de hacer frente al cambio climático, promover instituciones cada vez más socialmente responsables y fomentar políticas para conseguir una mayor igualdad de género. Todos ellos son desafíos que no solo no son ajenos a la misión de las universidades españolas, sino que ante ellos las universidades pueden asumir un papel de liderazgo en la sociedad española.

3. Nuevos desafíos de la universidad española postpandemia

La digitalización en la universidad postpandemia

El impacto de la pandemia en la universidad ha supuesto dar respuesta a una situación hasta entonces inédita, que ha obligado a pasar de un modelo de enseñanza presencial a otro *online* sin solución de continuidad. Sin embargo, este aprendizaje supone, también, para las universidades, iniciar una reflexión sobre cómo integrar este modelo de enseñanza en su práctica docente en una situación postpandemia, y no solo en la práctica docente, sino en toda la universidad en general.

Por otra parte, las universidades están haciendo, en este sentido, esfuerzos para introducir la digitalización en todos sus procesos; pero llevar a cabo este objetivo de transformación requiere tanto recursos para realizar este cometido como un compromiso claro y decidido de toda la comunidad universitaria. Como se ha afirmado⁵ “repensar la educación en esta era digital implica tanto transformar la docencia para la transformación digital, como que las universidades organizativamente estén preparadas para gestionar sus procesos digitalmente hasta llegar a convertirse en organizaciones tecnológicas, que son aquellas que ya están pensadas, diseñadas y organizadas para esta era digital. Tres son los aspectos que definen la dinámica de la construcción de un proyecto digital en la universidad: la existencia de una estrategia definida por parte de la institución, un liderazgo de los máximos responsables

5. H. Martín y P. Villacorta (2021). “¿Preparados para la R-evolución digital en la universidad española? No es lo mismo ser digital que hacer cosas digitales”. *Informe CYD 2020*.

institucionales con impacto en toda la organización y la financiación adecuada”.

Las universidades han salido de la zona de confort para hacer frente con diligencia al impacto de la pandemia en la enseñanza universitaria, y ahora hace falta salir de la zona de confort para construir una universidad post-COVID que no solo avance en el proceso de transformación digital, entendido como un cambio lineal y progresivo, sino que asuma la disrupción digital entendida como la introducción de cambios relevantes que alteran las bases y las reglas de juego del paradigma o modelo existente⁶.

En este entorno de disrupción digital, la inteligencia artificial puede y debe jugar un papel significativo tanto en las universidades *online* como en la enseñanza presencial, cuyo potencial puede aumentar mediante, por ejemplo, la personalización de la docencia y, por tanto, mejorando el éxito académico de los alumnos.

Las universidades tratan de dar respuesta a estos desafíos y una muestra de dichas respuestas es lo que describen en la monografía de este Informe la Universidad Carlos III⁷ de Madrid y la ESCP Business School⁸ de París; sin embargo, hay que ir más allá, como se afirma en el texto citado⁹: “las universidades necesitan planificación para pasar de una gestión de crisis a una gestión proactiva y estratégica que ponga lo digital en valor, que tenga sentido y que dé

6. A. Pedreño (2021). “La universidad de la postpandemia: digitalización vs. disrupción en la era de la inteligencia artificial”. *Informe CYD 2020*.
7. C. Delgado (2021). “Hacer de la necesidad virtud: la estrategia de digitalización en tiempos de pandemia en la UC3M”. *Informe CYD 2020*.
8. S. Vasquez (2021). “La innovación pedagógica en el contexto de la transformación digital de la educación superior”. *Informe CYD 2020*.
9. D. de San Benito (2021). “Desafíos y oportunidades post-COVID de la universidad española”. *Informe CYD 2020*.

solución a los retos actuales. Las instituciones que lo consigan sobrevivirán; las que no lo hagan, estarán condenadas a la irrelevancia”. Para ello los tres aspectos mencionados anteriormente son determinantes: una estrategia definida sobre el alcance de la digitalización en la oferta docente (grados, máster y formación continua), con una adecuada combinación de la oferta de formación *online* con la *blended* y la presencial (que permita extender el acceso de la formación a otros colectivos), junto con políticas que reduzcan la brecha digital y las desigualdades que pueda generar el proceso de digitalización¹⁰. Una gestión del cambio que impulse el desarrollo de las nuevas modalidades de enseñanza virtual, que únicamente va a ser posible con un liderazgo claro de las autoridades académicas, con capacidad real de decisión, y una financiación adecuada para llevar a cabo las inversiones asociadas a dicho proceso de digitalización.

La iniciativa de la Comisión Europea “Universidades Europeas”

Veinte años después de la Declaración de Bolonia, Europa reconocía que se había avanzado en la convergencia del sistema universitario, pero que quedaban aún muchos retos por superar. En este sentido, pese a ser la política universitaria europea (Erasmus+) una de las políticas más exitosas (junto al euro) en la creación de un sentimiento proeuropeo, las ratios de movilidad de estudiantes eran y son todavía muy bajas, los sistemas de reconocimiento eran y siguen siendo muy burocráticos, y hay

10. Andreu Mas-Colell (2021) en “El ecosistema universitario del futuro”, *IEB Report 2/2021*, sugiere tres modelos puros de universidad en el próximo futuro: el modelo puro de universidad virtual, el modelo puro de universidad de investigación y el modelo anglosajón de *College of Liberal Arts*; mientras que en el primero la virtualidad será muy predominante, en los otros dos solo lo será parcialmente.

una gran dificultad en la colaboración entre universidades de diferentes países para diseñar programas conjuntos.

Con este diagnóstico, los líderes de la UE definieron, en diciembre de 2017, que la prioridad debía ser culminar el Área Europea de Educación en 2025, en la que la movilidad entre países sea la norma, donde las universidades puedan trabajar sin problemas al margen de las fronteras, donde sea normal hablar dos lenguas de manera adicional a la materna, donde los diplomas sean automáticamente y mutuamente reconocidos, y donde Europa llegue a ser un continente de excelencia por su nivel educativo e investigador.

Con este impulso del Consejo Europeo, la Comisión Europea puso en marcha en octubre, de 2018, la iniciativa Universidades Europeas¹¹.

Las Universidades Europeas son alianzas transnacionales entre instituciones de educación superior para desarrollar una cooperación estructural y estratégica a largo plazo, a nivel no solo educativo sino también ligada a la investigación, desarrollo e innovación. Estas alianzas deben crear un campus europeo interuniversitario, donde los estudiantes, profesores e investigadores puedan estudiar, impartir docencia e investigar en las distintas universidades incluidas en la alianza en la que participe su universidad, creando equipos interdisciplinarios y transnacionales para abordar los grandes problemas a los que se enfrenta Europa.

Entre las convocatorias de 2019 y 2020 se han constituido un total de 41 Universidades Europeas, con la participación de 280 instituciones de educación superior de los

11. https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_en

países miembros de la Unión Europea más Islandia, Noruega, Serbia, Turquía y el Reino Unido, de las cuales 24 son universidades españolas.

Como afirmaba la Comisión Europea¹² en septiembre de 2020, el sistema de educación superior ha demostrado su resiliencia para hacer frente a las consecuencias de la pandemia, y el Área de Educación Europea y la iniciativa Universidades Europeas debe ser la mejor garantía para conseguir los objetivos ya definidos en 2017 y que la pandemia no ha hecho más que reforzar.

Desde su implantación, las alianzas entre universidades han desarrollado diversas iniciativas¹³ dentro del marco de los objetivos definidos.

En materia de educación, diversas alianzas han diseñado y están acreditando programas conjuntos, fundamentalmente grados y másteres, pero también doctorados. Estas iniciativas han puesto más de manifiesto las dificultades y obstáculos que están limitando la cooperación entre universidades, entre los cuales destaca la diversidad de legislaciones nacionales.

En materia de investigación e innovación se han empezado a desarrollar iniciativas orientadas a desplegar una agenda común de investigación e innovación, a compartir infraestructuras de investigación y otros recursos, a reforzar la cooperación con el mundo empresarial, a integrar prácticas de ciencia abierta y a integrar la participación de los ciudadanos, la sociedad civil y las

12. <https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/communication-european-education-area.pdf>

13. M. Chaves (2021). "La iniciativa de las *European Universities*: ¿lograremos entre todos el salto cuántico que persigue la Comisión Europea?" *Informe CYD 2020*.

Administraciones en la investigación y la innovación.

En materia de gobernanza y organización, las alianzas están explorando diferentes formatos. Aunque han diseñado o están diseñando diferentes modelos (órganos de gobierno y sistema de toma de decisiones), hay bastante consenso en que sería necesaria una entidad legal propia para cumplir mejor con los objetivos previstos en la iniciativa.

La respuesta de las universidades al reto planteado ha sido de tal magnitud que ha dado paso a una creciente actividad de los Estados miembros y de otros grupos de interés para aprovechar e impulsar la iniciativa. Los retos son muchos y muy complejos, y entre ellos destacan: las limitaciones que imponen la existencia de distintas regulaciones nacionales sobre las condiciones para proponer y, posteriormente, acreditar, diplomas de grado; las dificultades para establecer un marco de referencia común que garantice el aseguramiento de la calidad para la Universidad Europea en su conjunto; los obstáculos para introducir itinerarios flexibles de aprendizaje y para el reconocimiento de microcredenciales que sean reconocidas por los reguladores nacionales; las dificultades para establecer un reconocimiento automático de las cualificaciones adquiridas y los períodos de estudio en el extranjero; los obstáculos para asegurar la movilidad, para garantizar el funcionamiento adecuado entre países de los campus virtuales y para ofrecer servicios conjuntos y compartidos a los estudiantes, y las desigualdades nacionales en materia de financiación y en el nivel de autonomía del que disponen las universidades para tomar sus decisiones.

Si se quieren alcanzar los objetivos señalados con la iniciativa Universidades Europeas,

la necesidad de flexibilizar y simplificar las regulaciones nacionales va a constituir la primera barrera a superar para su éxito. Para las universidades, impulsar este proceso y adaptarse a este marco va a suponer, modificar los procedimientos utilizados hasta ahora. Para todos, va a significar, también, desarrollar la evaluación por resultados.

Los fondos Next Generation y el papel de las universidades

Más allá de la importancia que pueda llegar a tener la respuesta de las instituciones europeas¹⁴, Consejo, Comisión y BCE, a la crisis de la COVID-19 en el proceso de integración europea y el contraste extraordinario que se ha producido con la respuesta a la crisis de la Gran Recesión que tuvo un impacto muy negativo en las economías europeas y, especialmente, en la española, la realidad hoy nos pone de manifiesto la rapidez de la respuesta de las mencionadas instituciones y la importancia de dicha respuesta. Sin mencionar la relevancia del BCE en este sentido, es necesario destacar que, ya en abril del pasado año, el Eurogrupo aprobó un primer paquete de medidas vinculadas a la emergencia sanitaria y a sus efectos en el mercado de trabajo por un importe de 540.000 millones de euros. Posteriormente, poco tiempo después, en julio de dicho año, el Consejo de la UE aprobó el Next Generation EU (NGEU), con una cifra de 750.000 millones de euros para el período 2021-2023. La mayoría de los fondos se distribuirán (390.000 millones) mediante subvenciones y, el resto, mediante préstamos. De estas subvenciones, España será la que más reciba después de Italia: se prevé que reciba más de 76.000 millones, un 19,5% del total.

14. A. Castells (2021). "Para hacer frente a la crisis de la COVID-19: avanzar hacia la integración europea". *EuropeG, Policy Brief*, 15.

El instrumento de mayor volumen dentro del NGEU es el Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia. Está dotado con 672.500 millones de euros y su finalidad es apoyar la inversión y las reformas en los Estados miembros para lograr una recuperación sostenible y resiliente, al tiempo que se promueven las prioridades ecológicas y digitales de la Unión.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España¹⁵ presentado por el Gobierno se organiza mediante cuatro ejes transversales, 10 palancas y 30 componentes. Los cuatro ejes están plenamente alineados con los que establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial, y la igualdad de género.

De los 30 componentes, alguno de ellos, singularmente, el 21, Modernización y digitalización del sistema educativo, tiene un apartado específico para el nivel universitario, en el que se anuncian dos medidas concretas como son: la formación y capacitación del personal docente e investigador, y la mejora de infraestructuras digitales, equipamiento, tecnologías, docencia y evaluación. Ambas medidas tienen un gasto previsto de 530 millones de euros para el periodo 2021-2023 (incluye, también, el gasto previsto para los años 2024 y 2025). La propuesta va asociada al compromiso de acometer una reforma integral del sistema universitario en relación con la cual no se ofrecen más que principios generales sin más concreción.

Sin lugar a dudas, todo hace prever que los fondos que se anuncian en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, a los que hay que añadir los incluidos en el presupuesto español, van a suponer un aumento muy importante de los recursos puestos a disposición del sistema de ciencia y tecnología en España¹⁶, a los que, con seguridad, van a acudir las universidades en las distintas convocatorias publicadas. Más allá de este hecho, cabe pensar que una vez más se reitera la importancia de dotar a las universidades, singularmente a las públicas, de un marco legal que les permita gestionar las convocatorias anunciadas con el máximo aprovechamiento, y, también, que con este objetivo se dote a la universidad de aquellos instrumentos que hagan que este mejor aprovechamiento se mantenga de manera estable a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en este marco parece aconsejable dar un nuevo impulso a las OTRI y a los diferentes servicios de valorización. Además, se debería contemplar la posibilidad de impulsar consorcios entre universidades, centros de investigación y las administraciones, con personalidad jurídica propia, que pudieran impulsar la transferencia con las mejores condiciones posibles. La experiencia en este sentido acumulada desde hace ya una década de las SATT en Francia debería ser examinada. Ello debería ir acompañado de una financiación adecuada.

La oportunidad que supone el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España debería tener en cuenta propuestas como la sugerida. Sería, sin duda, una buena oportunidad, para fortalecer unas instituciones que cumplen una tarea fundamental para movilizar la capacidad investigadora de la universidad hacia la innovación.

4. ¿Cómo hacer frente a dichos retos?

Hacer frente a los retos antes mencionados, como a otros ya señalados en Informes anteriores, requiere dotar a las universidades, y especialmente a las públicas, de una mayor financiación y de una mayor autonomía, y también de un sistema de incentivos que oriente la actividad universitaria. Los tres aspectos son determinantes para avanzar hacia la excelencia. Se ha afirmado que sin una actuación simultánea en los tres aspectos señalados difícilmente se pueden conseguir los resultados esperados en el sistema universitario en su conjunto¹⁷. Por otro lado, hay estudios¹⁸ que concluyen que, a idénticos recursos, allí donde hay más autonomía universitaria en términos de gestión presupuestaria, académica, patrimonial y de recursos humanos, se obtienen unos resultados mejores en la actividad investigadora de la universidad. De manera que uno y otro aspecto se refuerzan mutuamente.

Mejorar la financiación

En términos de financiación, la universidad española sigue estando lejos de las magnitudes comparables en el promedio de la OCDE y la UE y, como es lógico, especialmente lejos de los recursos de que disponen los sistemas universitarios que constituyen nuestra referencia. Veamos algunos datos.

Según la información extraída de la publicación de la OCDE *Education at a Glance 2020*, el gasto en educación superior por alumno en España en 2017, último año disponible, quedaba prácticamente un 20% por debajo del dato promedio para la OCDE, además, en el quinquenio 2012-2017, en términos reales, el gasto en educación superior por estudiante sufrió una variación negativa en España (frente al incremento de la OCDE).

Respecto al indicador acerca del gasto en educación superior como porcentaje del PIB, España muestra un valor por debajo del de la OCDE (1,25% frente a 1,42%). Y lo mismo sucede si tomamos el indicador de gasto público en educación superior respecto al PIB o al gasto público total (en este último caso el dato español era del 2,27% frente al 2,92% de la OCDE).

Con datos más recientes, de la *EUA Public Funding Observatory 2020/2021*¹⁹, se observa que España registró un decrecimiento en términos reales del 20,1% de los fondos públicos destinados a las instituciones públicas de educación superior entre 2008 y 2020, y aunque el descenso de los fondos fue muy significativa al inicio de la crisis, estos se han ido recuperando progresivamente hasta aproximarse a las cifras del 2008. Hay que tener en cuenta que, de los 32 países analizados por la EUA, el descenso español fue, de hecho, el tercero más elevado.

15. Gobierno de España. Plan de recuperación, transformación y resiliencia, 16 de junio de 2021

16. J. de No (2021). "La I+D+i en los Presupuestos del 2021". *Informe CYD 2020*.

17. P. Aghion (chef de mission) (2010). « *L'excellence universitaire : leçons des expériences internationales* ». Rapport d'étape de la mission Aghion.

18. P. Aghion, M. Dewatripont, C. Haxby, C., Mas-Colell, A. Sapir (2007). "Why Reform Europe's Universities?" *Bruegel Policy Brief 2007/04*.

19. <https://eua.eu/component/tags/tag/38-national-funding.html>

Además, dicho descenso no se observa en la mayoría de los grandes países europeos, a excepción de Italia. Francia, Alemania, también los países nórdicos o Portugal, en el año 2020 han presentado unos valores muy por encima de los del 2008.

Respecto a las posibles consecuencias de la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19 en la financiación, la EUA destaca la incertidumbre y preocupación por los fondos públicos, dado el nivel tan elevado de déficit y deuda públicas que están acumulando los países, además de por la drástica disminución de los ingresos relacionados con los estudiantes internacionales. La posible escasez de fondos coincidirá con la necesidad de incrementar inversiones en las instituciones de educación superior en el campo de la digitalización y la formación del personal en ese ámbito.

En lo que hace referencia a las universidades públicas presenciales españolas, en el año 2019 los ingresos totales liquidados de las 47 ascendieron a algo más de 9.870 millones de euros, según los datos recopilados por la Fundación CYD, mientras que los gastos totales liquidados fueron de casi 9.600 M€. Respecto a los datos de 2009, aún los ingresos totales liquidados eran inferiores en un 5%, en términos nominales, y los gastos, menores en un 3,8%.

Los ingresos corrientes aún eran en 2019 un 3,1% inferiores a los de hace una década y los ingresos de capital, un 10,8% menores. Dentro de los ingresos corrientes, mientras que lo recaudado por el capítulo de tasas, precios públicos y otros ingresos era un 18% superior, las transferencias corrientes aún eran un 8,1% inferiores (10,9% menores las transferencias de capital).

Todo ello es, en parte, reflejo de que la mayor parte de la financiación proviene de las comunidades autónomas (77,0%), la financiación estatal constituye un 5,6% y los ingresos por precios públicos el 17,4%, mientras que otros recursos obtenidos por las propias universidades tienen carácter residual²⁰.

Por el lado de los gastos, los corrientes eran ya en 2019 un 5,8% superiores a los de 2009, provocado en gran medida por el capítulo de gastos de personal, cuyo montante en 2019 era un 8,9% superior (los gastos corrientes en bienes y servicios aún eran un 5,3% inferiores); mientras que las inversiones reales de 2019 fueron un 31,3% inferiores a las de 2009.

Sin embargo, tal y como hemos comentado anteriormente, a lo largo de los últimos cinco años del período 2009-2019 ya se han observado incrementos de los ingresos y gastos no financieros y, además, el crecimiento anual de 2019 fue el más elevado de este último lustro.

Impulsar la autonomía universitaria

El sistema universitario español es homogéneo en la medida que la normativa regulatoria que le afecta en la gestión financiera, académica y de personal es común a todo el sistema y aún lo es más en el conjunto de universidades públicas. A pesar de ello, en el conjunto de las universidades españolas no todas tienen la misma manera de hacer frente a sus opciones estratégicas y de modelo de aportación de valor. Hay universidades en las que la captación de recursos no públicos es muy relevante, otras

tienen una política de captación de personal muy competitiva a nivel no solo nacional sino internacional y, finalmente, hay también universidades que destacan por sus acuerdos de colaboración con otras instituciones universitarias del resto de la UE o del resto del mundo. Algunas de estas cuestiones las hemos contemplado cuando en el apartado anterior de este resumen ejecutivo, destacábamos los desafíos en términos de gestión de personal, liderazgo y financiación que suponía el desarrollo de la digitalización en la postpandemia, los que están asociados al desarrollo de las Universidades Europeas, o los vinculados a las reformas organizativas que permitan obtener el mejor rendimiento para la universidad de las oportunidades que ofrecen los fondos Next Generation EU. Para llevar a cabo todo ello, la universidad necesita, como decíamos, una mayor flexibilidad y simplificación de procedimientos.

Las universidades españolas que llevan a cabo, con todas las garantías, una política de captación de recursos docentes a nivel internacional se ven limitadas por la necesidad de que el candidato obtenga una acreditación para acceder a una plaza temporal o permanente y por las condiciones retributivas, que vienen muy estrictamente fijadas y que, en general, hacen poco atractivas las ofertas españolas para los candidatos internacionales.

En este sentido, parece razonable dotar a las universidades de la capacidad para contratar y promover su capital humano tanto académico como administrativo, y de la flexibilidad para adaptarse al cambio.

Respecto a la financiación pública de las universidades, nos preguntamos si no deberían perder protagonismo los sistemas de financiación con un fuerte peso de las variables de input (vinculadas a recursos

existentes, como los créditos matriculados por los estudiantes) ante las de output (ligadas a resultados u objetivos), en línea con lo que está sucediendo en otros países.

Finalmente se trata de ir armonizando la financiación de las universidades españolas a los parámetros de los países de nuestro entorno, desarrollando contratos-programa, plurianuales y estables, con un conocimiento detallado de los costes reales, entre la Administración y la universidad, que permitan la diferenciación institucional de acuerdo con los modelos de aportación de valor de cada universidad.

Respecto a la autonomía académica, hoy por hoy todas las titulaciones de grado, máster y doctorado están sometidas a un proceso de verificación y a otro de acreditación por las agencias de calidad acreditadas. Para tener un orden de dimensiones de lo que esto significa, el número de titulaciones impartidas en el curso 2020-2021 en el sistema universitario español ha sido de 8.885, desglosadas en 3.613 másteres oficiales, 3.062 grados, 1.173 doctorados, 914 dobles grados y 123 dobles másteres. Todos ellos han debido pasar por un proceso de verificación y un proceso de acreditación que, en términos generales, se lleva a cabo cada 6 años para los grados y doctorados, y cada 4 años para los másteres. Por otra parte, estamos en las puertas de la multiplicación de titulaciones conjuntas entre diferentes universidades europeas, como sugiere la iniciativa Universidades Europeas. Parece indicado avanzar en la simplificación del sistema que tiene dos elementos: por un lado, la simplificación burocrática y administrativa, y por otro, el fortalecimiento de la gestión que resolvería, por el camino de la rendición de cuentas, gran parte de los problemas de calidad.

20. O. Escardibul (2021). La autonomía financiera y de gestión de recursos humanos en las universidades públicas españolas. Análisis y propuestas de reforma. *IEB Report 2/2021*.

5. Sobre la futura Ley Orgánica del Sistema Universitario

En este contexto de cambio, el Ministerio de Universidades ha elaborado un dossier en relación con el futuro de la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU) y ha anunciado que el compromiso del Gobierno, por exigencias de la UE, es presentar al Parlamento el anteproyecto de Ley durante el presente año. Junto a ello el Ministerio ha desarrollado varias iniciativas legislativas como la que establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, la Ley de Convivencia Universitaria, la del personal universitario docente e investigador, el Real Decreto de creación, reconocimiento, autorización y acreditación de universidades y centros universitarios y, desde el Ministerio de Ciencia, la propuesta de reforma de la Ley de la Ciencia y la Innovación. En conjunto, supone una voluntad de modificar el marco legislativo en el que actúan las universidades como no sucedía desde hace años. Más allá del debate sobre algunas de estas propuestas y más allá de que terminen prosperando o no, la posibilidad de iniciar el debate sobre una nueva LOSU es un aspecto positivo al que no

puede ser ajeno cualquiera a quien interese el futuro de la universidad española.

Más recursos para el sistema universitario y más autonomía para las universidades en los términos descritos en este texto deberían ser, desde el punto de vista de la Fundación, los ejes de su reforma legal. Sin embargo, y sin pretender aquí hacer una propuesta detallada en este sentido que requiere de otros foros de debate y de una reflexión más precisa más allá de los Informes, algunos de los principios sobre los que se ha de sustentar la mencionada reforma pasan por dotar a las universidades de más recursos y de más autonomía, lo que supone también dotarla de un mayor liderazgo que vaya acompañado por una mayor asunción de responsabilidades.

La universidad española cuenta, como es conocido, con tres órganos de gobierno: el consejo de gobierno, el consejo social y el claustro. Además, el rector es elegido exclusivamente por la comunidad universitaria mediante un sistema de sufragio universal ponderado según estamentos. El modelo español, en lo que concierne a la universidad pública, es un modelo singular en Europa, donde predomina un modelo de gobierno

de las universidades en el que dos órganos, como son el consejo social y el consejo de gobierno, se unifican en uno solo, incluyendo en su seno tanto a representantes de los diferentes estamentos de la universidad como a representantes de la sociedad, externos a la propia universidad, en proporciones variables y con modelos de designación también diferentes. Dicho órgano de gobierno es el que responde frente a la sociedad y elige a la máxima autoridad académica. Este es el modelo que ha surgido de las reformas universitarias en la mayoría de los países europeos de referencia a lo largo de estas tres últimas décadas, como han puesto de manifiesto diversos estudios entre los que destacan el promovido por la Fundación CYD, la Cámara de Comercio de España y la Conferencia de Consejos Sociales²¹ y, más recientemente, por F. Ziegele y F. Kunkel para para los distintos Länder alemanes²². Buscar el equilibrio entre los intereses de los

21. K. Krüger, M. Parellada, D. Samoilovich, A. Sursock (ed.) (2018). *Governance Reforms in European University Systems. The Case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*. Springer.

22. F. Ziegele, F. Kunkel (2021), La elección de los rectores de las universidades en Alemania: nuevos procesos en apoyo del liderazgo estratégico, *IEB Report 2/2021*

miembros de la comunidad universitaria y los intereses de la sociedad ha de ser la tarea del legislador.

La Ley Orgánica del Sistema Universitario ha de fortalecer la convivencia entre universidades públicas y privadas, necesaria para mejorar y ampliar la oferta universitaria y contribuir en conjunto al desarrollo económico y social de España.

6. Una reflexión final

Para hacer frente a estos desafíos, las universidades públicas y privadas han de posicionarse de acuerdo con sus modelos de aportación de valor y sus estrategias. Por lo tanto, son las mismas universidades las que han de plantear la oportunidad del cambio en relación con sus propósitos. El sistema ha de garantizar que todas las universidades puedan asumir estas responsabilidades, pero el sistema, también, no ha de esperar a que todas las universidades lo hagan en la misma medida y de la misma manera.