



Apuntes

Universidad pública y rendición de cuentas

BENITO ARRUÑADA

Apuntes 2022/23

Septiembre de 2022

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

Universidad pública y rendición de cuentas

Benito Arruñada*

26 de septiembre de 2022

Resumen

Este documento analiza la evolución de la universidad para, sobre esa base, examinar el contenido de la reforma que propone el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario, actualmente en trámite parlamentario¹. Su conclusión es que la situación de la universidad pública es deficiente, y que por ello urge modificar su gobernanza, sus incentivos y su asignación interna de recursos. Sin embargo, dicho proyecto de ley es continuista, de modo que, lejos de corregir el rumbo, vendría a agravar sus defectos.

I. La anomalía universitaria

En las últimas décadas, los españoles hemos mostrado cierta dificultad a la hora de diseñar instituciones: valoramos lo positivo de la libertad pero nos cuesta entender que, para ser justa y hasta eficaz, la libertad necesita el contrapeso de la responsabilidad. Quizá el defecto más grave de las instituciones creadas durante la Transición resida en que muchas de ellas sufren desde entonces ese desequilibrio; carecen, por ello, de mecanismos eficaces de rendición de cuentas.

Es el caso de las comunidades autónomas, dotadas de amplios poderes para legislar y gastar pero financiadas principalmente por el estado y, por ello, con escaso interés en usar bien los recursos. Es también el caso, agravado, de la universidad pública. La Constitución de 1978 la dotó de “autonomía” en buena medida como reacción a las interferencias que había sufrido la libertad de cátedra no sólo durante la Dictadura sino en las décadas que la precedieron. En su artículo 27.10 “reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca”.

En la práctica, la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983 por el primer Gobierno de Felipe González consagró ese reconocimiento constitucional de manera un tanto peculiar². Por un lado,

* Catedrático de Organización de Empresas, Universidad Pompeu Fabra y BSE; Investigador Asociado, FEDEA. Agradezco los comentarios de Antonio Abril Abadín, José María Castellá Andreu, Ricardo Díaz Martín, Pedro Fraile Balbín, Ángel de la Fuente Moreno, Manuel González Díaz, Montserrat Gomendio, Luis Sanagustín Ballesteros, Blanca Sánchez Alonso, Albert Satorra Brucart, Xosé H. Vázquez y José Ignacio Wert.

¹ Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie A, 111-1, 1 de julio de 2022, https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-111-1.PDF.

² Cabe pensar que la LRU otorgó a los estamentos universitarios derechos políticos para el gobierno de las universidades usando la libertad de cátedra como excusa. Como argumentan Sosa Wagner y Fuertes, “[l]o trascendental es... la libertad individual de investigación y de docencia, no un pretendido derecho fundamental a la autonomía de la institución como ha dicho —confundiéndose— el Tribunal Constitucional. Se trata de amparar derechos cuya titularidad corresponde a personas concretas, el docente, el investigador... no de derechos de organizaciones, de entes abstractos o de ‘comunidades universitarias’.” (Sosa Wagner y Fuertes, 2021, p. 70). Como veremos, el resultado paradójico es que, al fortalecer el gobierno corporativo, La LRU y sus sucesoras han acabado

las dotó de excesiva libertad en ciertas dimensiones, como la selección y promoción del profesorado y la organización docente, para las que cuentan con notable capacidad de autogobierno.

Por otro lado, mantuvo muchas restricciones organizativas que no pueden alterar ni las universidades ni siquiera las Comunidades Autónomas que las financian. Principalmente, están sujetas a las reglas de contratación administrativa, incluida la fijación de sueldos; y también han seguido reguladas detalladamente, con escaso margen de maniobra, tanto la oferta de titulaciones y plazas como su organización mediante planes de estudio, así como una cuestión tan esencial como la selección del alumnado.

La LRU también impuso una estructura de gobierno colectivista y *bottom up*, de modo que los órganos unipersonales, incluido el Rector, se eligen mediante sufragio basado en los tres estamentos de profesorado, estudiantes y personal no docente. Pese a que el profesorado cuenta con mayoría de votos, su división en áreas y departamentos con intereses diferentes asegura que aumente el poder de los demás estamentos y que suelen plantearse situaciones de bloqueo: los derechos de decisión están repartidos de tal manera que resultan a menudo en una situación de *anticommons* (Heller, 1998; Buchanan y Yoon, 2000)³. Por este motivo, las universidades están siendo incapaces, por ejemplo, de adaptar su oferta docente a la demanda, como veremos más adelante.

La consecuencia de esta reforma ha sido la de consagrar un extraño híbrido organizativo, único a escala mundial (CSS, 2021, OECD, 2021a): las universidades públicas no compiten libremente en el mercado, como hacen en alguna medida, por ejemplo, RENFE o RTVE. Pero tampoco forman parte de una estructura burocrática jerarquizada, como sucede con otros centros públicos de enseñanza, como la Escuela Judicial, la Academia Militar o las Escuelas de Administración Pública de dependencia autonómica. Ni siquiera cabe comparar a las universidades con los hospitales públicos, encuadrados dentro de una organización jerarquizada.

El resultado de todo ello es que la universidad pública padece un déficit notable de responsabilidad, ya que no está sujeta a ningún control eficaz, ni basado en la competencia dentro del mercado ni en la jerarquía dentro de una organización.

Por una parte, la competencia está restringida porque se sustraen a los posibles sujetos competidores, tanto individuales como organizativos, muchas decisiones relativas a su organización (e.g., planes de estudio) y, sobre todo, a la escala y el tipo de producto docente (tipo y número de centros, grados y grupos) así como la selección de alumnos; y, sobre todo, porque la compensación de individuos y órganos está poco relacionada con su rendimiento. Un indicio no menor de la falta de competencia es la conducta de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), convertida en baluarte inmovilista contra el que han chocado

sacrificando buena parte del derecho individual a la libertad de cátedra. En cuanto a las causas, se ha querido explicar la adopción de esta fórmula tan singular de autonomía universitaria como una reacción ante las restricciones de la dictadura (e.g., OECD, 2009). Sin embargo, muchos otros países salieron de sus dictaduras sin caer en la tentación de crear universidades autogestionarias. Una explicación alternativa habría de buscarse, posiblemente, en el deseo de controlar las instituciones universitarias, unido al hecho de que su politización proporciona oportunidades de control diferentes a las distintas tendencias ideológicas, por ser éstas más o menos activas en la política universitaria.

³ Un indicio del peso político real de los distintos grupos lo aporta la evolución de su “precariedad” laboral. Medida por el porcentaje de trabajadores contratados respecto al total de funcionarios y contratados, esa ratio ha aumentado del 42,16 % en el curso 2004-2005 al 57,89 % en 2019-2020 para el personal docente y de investigación; pero ha caído del 44,57 % al 34,65 % para el personal de administración y servicios (cifras calculadas con datos de MCI [2008, pp. 25 y 26] y MU [2022, pp. 110 y 118]).

las reformas de ministros tan diversos como los señores Wert y Castells⁴. En estas condiciones, la competencia dentro del sistema público sólo se manifiesta en la elección de una u otra universidad y carrera por parte de los alumnos. Como en la universidad pública el mecanismo para asignar la escasez es la nota de selectividad⁵, ésta funciona como un “precio implícito” o “precio sombra” de sus servicios docentes⁶.

Por otra parte, en cuanto a la organización, las comunidades autónomas cuentan con pocos instrumentos para condicionar a las universidades de su territorio. Si bien las financian y toman muchas de las decisiones sobre la organización del “mercado” que acabo de referir (autorización de centros, grados, escala, etc.), su capacidad de acción está a su vez muy restringida, por tres motivos principales:

- *Carencias y asimetrías informativas*. Las comunidades cuentan con poca información sobre cómo se utilizan los recursos. La situación en 2022 parece similar a la de los hospitales públicos 40 años atrás: la mayoría de las universidades carecen de contabilidad interna o analítica⁷, o bien mantienen los datos en secreto incluso a escala interna, lo que impide tanto la discusión en su interior como la supervisión externa. Esta asimetría informativa se agrava por el hecho de que muchos votantes también ignoran el discutible valor de la educación que reciben sus hijos.
- *Incrementalismo presupuestario*. Lejos de aplicar métodos inspirados en alguna medida en la presupuestación con “base cero”, la mayor parte de los recursos vienen asignados de antemano, por deriva histórica, como “financiación estructural”, sin relación alguna con la actual demanda social, muy especialmente en lo relativo a recursos humanos, regidos en su mayor parte por el régimen funcional.
- *Politización*. La forma en que se ha concretado el autogobierno favorece la utilización de los usuarios directos —los actuales estudiantes— como fuerza de choque en la

⁴ Véase, sobre la experiencia del primero, Wert (2019, pp. 298-300); y, sobre la del segundo, Silió (2021). Ante la oposición de la CRUE, ambos fracasaron en sus intentos de introducir reformas más bien tímidas: el primero, entre otras, los grados de tres años; el segundo, el nombramiento de los rectores por comités *ad hoc*. Ya en 2009, afirmaba un informe de la OECD que el “papel más importante [de la CRUE] es dar una voz fuerte a las universidades españolas que, sin duda, influyen en el desarrollo de las políticas en el sistema de educación superior” (OECD, 2009, 26).

⁵ En este trabajo hablaré de “Selectividad” para referirme a la actual EBAU, acrónimo de Evaluación de Bachillerato para el Acceso a la Universidad, nombre oficial de una prueba que recibe nombres diversos en distintas comunidades autónomas, lo cual no deja de ser significativo del tipo de variedad decorativa que fomentamos en España.

⁶ Da idea de la potencia que ejerce esta competencia que se han generado notables cambios de conducta tanto en el bachillerato como en el propio examen. En el bachillerato, durante años, muchos centros privados adaptaron su docencia para preparar a sus alumnos, más que para aprender, para obtener un buen examen de selectividad; amén de elevar artificialmente sus calificaciones medias, un efecto este último en el que sólo con algo de retraso han sido imitados por los institutos públicos, produciéndose así una inflación generalizada de notas (Silió, 2022; Pavón, 2022). Por su parte, el examen, al estar descentralizado en las comunidades autónomas, parece haber suscitado una *race to the bottom*, de modo que por ambos motivos existen hoy diferencias notables que expulsan de las carreras más demandadas a muchos estudiantes de las comunidades que mantienen exámenes más rigurosos. Los planes para establecer una nueva selectividad, anunciados en 2022, incluyen como principal novedad una prueba de madurez (Gobierno de España, 2022) que, lejos de atajar el problema, podría empeorarlo, viniendo a reducir y distorsionar aún más la competencia.

⁷ Con la reforma de 2007, la D.A. 8.ª de la Ley de Universidades estableció que en el plazo de un año, “la Conferencia General de Política Universitaria, previo informe del Consejo de Universidades, elaborará un modelo referencial de costes que facilite a los poderes públicos el establecimiento de una financiación adecuada de las universidades públicas”. En 2011, se aprobó la adaptación del modelo CANOA de la IGAE para las Universidades Públicas; pero el grado de implantación de ese modelo de contabilidad de costes parece ser prácticamente nulo.

batalla presupuestaria, ante el aparente temor de las autoridades políticas a la movilización, la conflictividad y las huelgas universitarias⁸.

En consecuencia, cada comunidad autónoma ha de financiar a sus universidades pero sin contar con herramientas eficaces para controlarlas. Todo el sistema universitario público sufre así un notable déficit de responsabilidad, al carecer de mecanismos eficaces de rendición de cuentas y tener asegurada la mayor parte de la financiación, al menos de aquella parte que más interesa a los participantes, relativa a las retribuciones del personal funcionario. Cabe pensar que, en buena medida, la función de control de las comunidades sólo sirve, de hecho, para limitar la competencia entre universidades y centros, incluida, según en qué autonomías, la tentación de poner dificultades a los centros privados mediante una política rígida de autorizaciones.

II. Evolución de las universidades

Dada esta situación de deficiente control, desde los años 1980, autonomías y universidades han usado sus márgenes de libertad en beneficio propio, originando disfunciones sistemáticas, que cabe agrupar en cuatro categorías, relativas a: la masificación de la oferta, una gestión endogámica de los recursos humanos, la degradación de la exigencia académica y una paradójica centralización del poder dentro de las universidades.

Masificación y dispersión territorial de la oferta

Por un lado, ya desde unos años antes de la LRU, se produjo una expansión muy rápida del número de universidades y, sobre todo, del de campus, expansión determinada por dos factores. Por un lado, el propio interés del profesorado en ampliar y especializar la oferta de titulaciones⁹. Por otro lado, el imperativo político de acercar los centros a los usuarios, para así abaratar el coste residencial de que los estudiantes asistan a la universidad. Resulta así que ya en 2010 el 70 % de nuestros estudiantes vivía con sus padres, lo que comparaba mal ya no con el 10 % de los suecos sino con el 32 % de los franceses (FBBVA, 2010).

Una consecuencia de esta fragmentación es una pérdida notable de economías de escala y densidad. El resultado es que hoy disponemos de decenas de centros y titulaciones pequeñas y con escasa demanda, una situación disimulada, aparentemente, por el radical procedimiento de rebajar el nivel de exigencia de la selectividad, al menos en sus niveles más bajos, eliminando en la práctica todo filtro de entrada.

⁸ La consecuencia es, de hecho más profunda: en circunstancias normales, el estudiante es no sólo usuario directo de la enseñanza sino también materia prima y fuerza de trabajo. El proceso productivo de la enseñanza consiste precisamente en transformar esa materia prima mediante el aporte de recursos por todos los participantes, estudiantes incluidos, para aumentar el capital humano del futuro graduado. Lógicamente, el reparto de poderes políticos de la LRU ha perjudicado tanto los procesos de selección de la materia prima como el esfuerzo estudiantil, además de marginar el interés de los usuarios indirectos (en especial, los contribuyentes).

⁹ Cabe observar que esta fragmentación de las universidades y campus está en línea con lo que sucede en otros servicios públicos, con estructuras igualmente basadas en cuasi-rentas, como las farmacias, el notariado o los registros de la propiedad. En España, todos ellos cuentan con redes de prestación de servicios muy amplias, con una gran "capilaridad" y oficinas relativamente diminutas, al precio de perder buena parte de las economías de escala que sería posible alcanzar con una mayor dimensión de las unidades prestadoras de los servicios. En la enseñanza pública, es notable a este respecto el contraste con las escuelas, que sí experimentaron en su día un proceso de concentración para adaptarse a la caída de la población rural.

Endogamia en la gestión de los recursos humanos

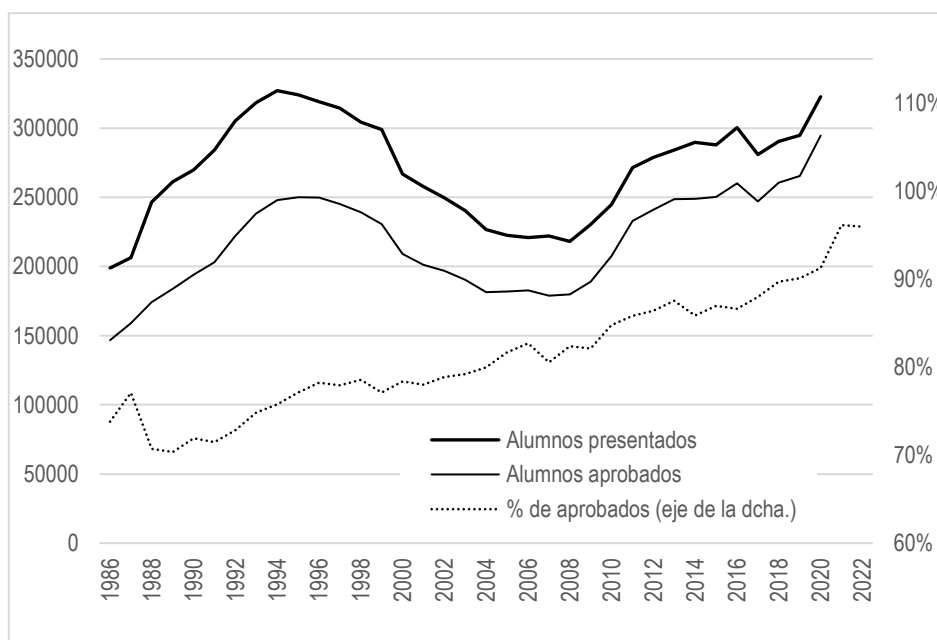
Durante décadas, las universidades promocionaron de forma casi generalizada a su profesorado (en parte, como vía encubierta para elevar unas retribuciones que habían seguido centralizadas). En general, dada la ausencia de restricciones eficaces, esas decisiones de promoción, así como las de contratación de nuevo profesorado, han sido tomadas de forma endogámica y con dosis no triviales de nepotismo. Refleja esta endogamia el que en el curso 2019-2020, un 73,3 % del profesorado de las universidades públicas trabajase en la misma universidad en la que había leído su tesis (MU, 2022, p. 109).

Al valorar la función social de la universidad española, debemos tener en cuenta que su actividad es esencialmente docente, pues la investigación es escasa y está poco relacionada con la actividad productiva. Sobre su escasez, baste señalar que en el curso 2019-2020 menos de la mitad del personal docente (sólo el 48,3 %) tenía “sexenios óptimos” (MU, 2022, p. 109), la medida oficial de calidad de la investigación, centrada más en la investigación que en la innovación. Una posible interpretación de este dato es que más de la mitad del profesorado apenas realizaba labores de investigación.

Inflación de calificaciones

Aunque la ausencia de indicadores objetivos no permite una verificación exacta, a juicio de muchos profesores y empleadores, la universidad ha experimentado en las últimas décadas un descenso notable de sus niveles de exigencia, facilitando la titulación de buen número de graduados con pocos conocimientos.

Figura 1. Alumnos presentados y aprobados en las pruebas de selectividad

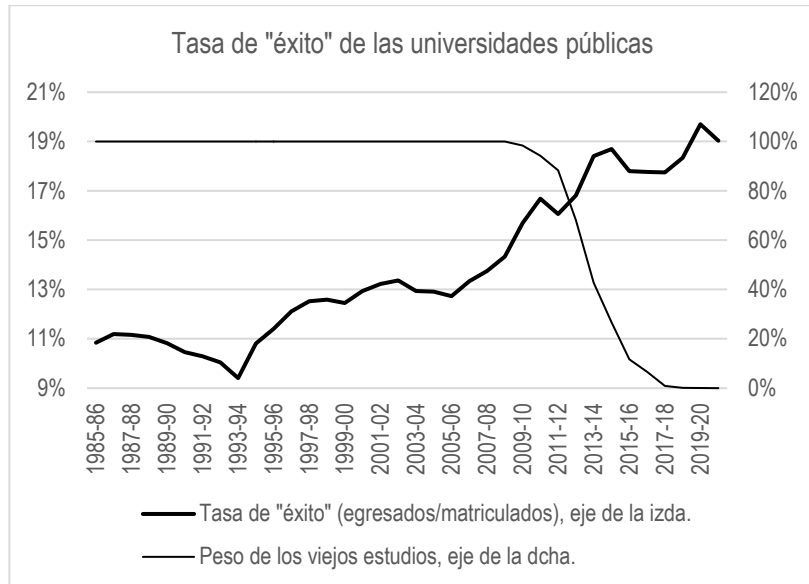


Fuente: INE (Estadística de pruebas de acceso a la universidad), hasta 2012; a partir de 2013, Ministerio de Educación.

La inflación se inicia con las pruebas de selectividad, que parece haber ido haciéndose más fácil de forma casi constante. Como muestra la Figura 1, el porcentaje de aprobados, que apenas excedía el 70 % en los primeros años 1990 se ha situado en el 96 % treinta años más tarde. Como consecuencia, es de esperar que la formación con la que entran los estudiantes en la universidad haya disminuido notablemente, tanto por el efecto directo de que aprueban más estudiantes como por el indirecto de que tenderán a presentarse a las pruebas estudiantes que en otro caso hubieran desistido, y ello incluso sin considerar la probable degradación tanto de las propias pruebas como de la formación media de los candidatos.

Sin embargo, y pese a este deterioro de la calidad de entrada, el cociente entre el número de titulados y matriculados (cociente a menudo referido como “tasa de éxito”) casi se ha duplicado en los últimos 35 años, pasando del 10,84 % en el curso 1985-1986 al 19,03 % en 2020-2021 (según datos del MU), lo que sugiere que además de entrar estudiantes menos preparados también se les exige menos para graduarse¹⁰. Además, este segundo efecto no parece guardar relación con los cambios en la duración media de las carreras. Como refleja la Figura 2, el paso de las licenciaturas de cinco años y las diplomaturas de tres a los grados de cuatro años se produce entre los cursos 2010-2011 y 2016-2017, en los que esa tasa de éxito se eleva tan sólo de 15,68% al 17,76%. Dicha tasa, que oscilaba pero permanecía baja entre 1985 y 1992, experimentó un gran incremento desde el curso 1993-1994 (9,41 %), con sendos baches que parecen coincidir con años de relativo auge económico, pero sin verse aparentemente afectada por la aparición de los nuevos grados.

Figura 2. Evolución de la tasa de “éxito” de las universidades públicas (número de egresados entre número de matriculados).



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Series históricas de estudiantes universitarios desde el curso 1985-1986. Total SUE.*

¹⁰ Lo más grave de esta evolución no es que se haya deteriorado la formación del titulado promedio sino que, debido a un efecto arrastre, se hayan reducido los estándares y el nivel de formación de todos los titulados. Esto es, que se haya producido un desplazamiento a la baja de toda la distribución de competencias y conocimientos.

Otro indicio en cuanto a la dilución de los estándares de exigencia es que múltiples reglas de funcionamiento se han relajado durante estos años, tanto en la selectividad (que experimenta cambios muy notables en 2010) como en el funcionamiento de las facultades. Me refiero en este segundo caso a las reglas relativas al derecho del estudiante a no asistir a clase, la desaparición de los cursos selectivos, la ampliación del número de convocatorias, la multiplicación de los regímenes excepcionales de evaluación, aplicados, por ejemplo, a deportistas “de élite”, los aprobados “por compensación”, etc. Por lo demás, la caída en los niveles de preparación de los graduados es una queja reiterada de todo tipo de mandos intermedios, lo mismo que las dificultades para encontrar personal competente¹¹.

Esta masificación y degradación de los estándares ha dado así pie a que se conforme el mito de que el país dispone de las “generaciones más preparadas”, cuando la relajación de los estándares de exigencia podría estar conduciendo en realidad a que sean sólo las “generaciones más tituladas” y, en esa medida, también las más engañadas y quizá más proclives a la frustración (Arruñada, 2016b, 2016c y 2021).

Múltiples factores pueden haber contribuido a esta caída de la exigencia, empezando con la propia masificación, pues, si acceden a la universidad muchos estudiantes poco preparados, es lógico que el nivel de exigencia se ajuste a la baja. El interés en aumentar la demanda parece haber llevado inicialmente a favorecer la masificación y, años más tarde, al caer la población joven, a bajar los estándares de entrada. Contribuiría a empeorar la situación el paralelo deterioro de estándares en la enseñanza secundaria. Por otro lado, el poder político que concede la LRU a los estudiantes actuales en el gobierno universitario es lógico que haya sido empleado para reducir su esfuerzo de cara a lograr un título, aunque ello deteriore al valor a largo plazo de dicho título. Por último, al menos en algunas autonomías, el fenómeno se puede haber reforzado por haber adoptado sistemas de financiación que valoran el número de titulados o la tasa de “éxito” sin controlar de forma adecuada por el nivel de exigencia, conocimientos o aprendizaje.

La universidad pública parece haber perdido en este punto una de sus escasas ventajas competitivas: al contar con profesorado funcionario, su relativa independencia le permitía ser más exigente¹². A juicio de los encargados de reclutar graduados, esta diferencia aún se mantiene en las mejores universidades públicas, al menos respecto a las notas medias de los expedientes académicos que, según estos reclutadores, sí constituyen en esas universidades una señal eficaz de la calidad de los graduados, al revés que en la universidad privada, donde la inflación de calificaciones parece ser más general y, como consecuencia, los expedientes académicos discriminan peor entre buenos y malos estudiantes.

Centralización interna

De modo similar a lo sucedido con la descentralización autonómica, la autonomía universitaria ha supuesto un proceso de centralización dentro de las universidades, con notables manifestaciones, desde el aumento de tamaño y poder de los rectorados respecto a los centros y departamentos; al sobredimensionamiento de los servicios centrales, que cuentan ahora con

¹¹ Lamentablemente, no se cuenta a este respecto más que con evidencia anecdótica, debido a que los datos demoscópicos disponibles proceden de encuestas que suelen responder los departamentos de recursos humanos, que son los responsables de contratar a esos graduados y tienen por ello interés en exagerar su competencia profesional para justificar sus propias decisiones de contratación, culpando indirectamente a los mandos intermedios del bajo rendimiento de los por ellos contratados.

¹² Parece haber ocurrido lo mismo en los institutos de secundaria (Silió, 2022).

todo tipo de gabinetes y oficinas de orientación de empleo, pedagógicas, de igualdad, etc.; y la menor autonomía de los centros, muy relevante porque las diferencias de calidad, investigación, etc. entre centros son muy sustanciales, sobre todo al haber incluido como parte de la universidad numerosas escuelas tanto de grado medio como de ingeniería, y aglutinar cada universidad centros con una demanda, un nivel de excelencia y un valor social muy diversos. El fenómeno es quizá más notable respecto a aquellos centros con mayor diferenciación, como las escuelas de ingeniería integradas en universidades no politécnicas.

Esta centralización ha favorecido también la redistribución de recursos dentro de las universidades, manteniéndose diferencias notables entre centros y departamentos con mayor o menor demanda y, por tanto, con cargas docentes y productividades diversas (con notables diferencias en el tamaño real de los grupos, la carga docente real de los profesores, etc.).

III. Indicios empíricos

Tenemos, en definitiva, una universidad dotada de una gran autonomía en la asignación interna de recursos, con notables desigualdades internas, y que en buena medida parece haber venido comportándose en beneficio de sí misma. Sus mediocres resultados son observables en unos indicadores internacionales que reflejan una escasa efectividad y en los indicios de que, dentro de las universidades los recursos se asignan sin guardar relación con la demanda y, por tanto, el valor social de su utilización.

Indicadores de rendimiento

Dejando a un lado la posición en los discutibles *rankings* de universidades, los indicadores internacionales del valor social de la universidad española muestran una situación preocupante:

- Por un lado, si bien la educación universitaria aumenta la probabilidad de empleo en 24,4 puntos (IVIE, 2011), la tasa de desempleo de los graduados españoles (el 10,2 % en 2020) es más del doble del 4,86 % promedio de la Unión Europea (MU, 2020, p. 42).
- De modo similar, según los indicadores de la OECD, si bien los ingresos de los graduados universitarios son más elevados que los de un graduado de secundaria, esa diferencia es en España más pequeña: de un 53 % promedio en la OECD a un 45 % en España (MEFP, 2020, p. 74; datos referidos a 2018).
- También son negativos los resultados que arroja la encuesta de competencias de la población adulta de la OECD, la PIAAC (OECD, 2019), pues los graduados españoles con educación universitaria exhiben pobres promedios de competencias, tanto en comprensión oral y escrita (*literacy*) como en comprensión numérica (*numeracy*), inferiores al promedio de la OECD y a los de nuestros países vecinos. En concreto, comparando con los Países Bajos, las competencias del graduado universitario español medio (que alcanzan un nivel de 282 y 278 para *literacy* y *numeracy*) son similares a las del neerlandés medio *con educación secundaria* (283 y 281, respectivamente)¹³.

¹³ Comparando por países el *Mean numeracy/literacy score* para *tertiary education* y *upper secondary education* en “Skills differences by level of education” (OECD, 2019). Este dato daría así algo de crédito a la *boutade* de que, más que universidades, contamos con costosos institutos. Este tipo de promedio es un tanto engañoso, sin embargo, cuando no se entra a analizar la distribución estadística. Lo que puede estar ocurriendo en España es que, como consecuencia de una masificación mal gestionada, contamos con muchos graduados de mala calidad y que probablemente ya accedieron a la universidad con escasa formación; pero está por ver cómo ha afectado su presencia a los estándares exigidos y la formación alcanzada por los demás estudiantes.

- Por lo demás, la empleabilidad varía enormemente entre las diversas titulaciones. Como muestra el Cuadro 1, las diferencias son muy considerables, unas diferencias que tienen su reflejo, aunque imperfecto, en la demanda de plazas.

Cuadro 1. Empleabilidad diferencial. Muestra de titulaciones representativas y las cinco con mejor y peor empleabilidad en 2019 (graduados del curso 2013-2014)

Titulación	Afiliados a la Seguridad Social			No afiliados
	Por cuenta propia	Por cuenta ajena	Por cuenta propia y ajena	
Ingeniería de computadores	5,9	91,9	0	2,2
Medicina	0,7	92,6	0,2	6,4
Podología	57,7	24,4	7	11
Ingeniería eléctrica	4,7	80,6	3,2	11,4
Ingeniería en electrónica	1,9	85,6	0,8	11,8
....
Enfermería	0,4	81,5	0,6	17,5
Administración y empresa	5,6	73,9	1,3	19,1
Periodismo	9,6	69,5	1,4	19,5
Odontología	40,0	24,9	15,4	19,6
Educación infantil	2,8	76,9	0,6	19,7
Economía	4,2	74,0	0,4	21,3
Psicología	10,6	61,2	3,7	24,5
Biología	2,1	69,3	1,1	27,4
Historia	6,1	58,9	0,6	34,4
Derecho	5,5	59,1	0,8	34,7
....
Conservación y restauración	8,5	49,4	0	42,1
Ingeniería biomédica y de la salud	0	56,1	1,2	42,8
Relaciones internacionales	4,3	50,6	1,6	43,5
Lenguas modernas y aplicadas	1	52,1	3,2	43,6
Literatura	0	53,3	0	46,7

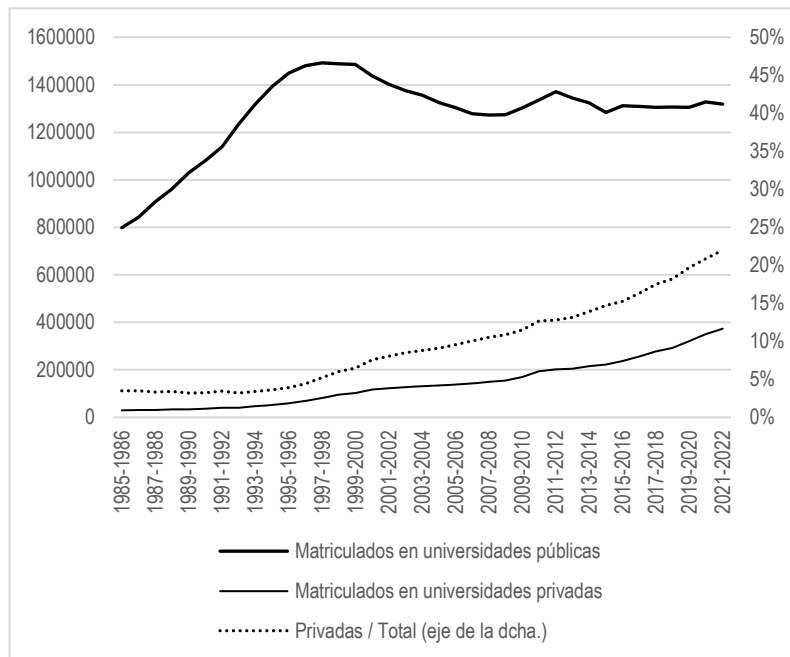
Fuente: Elaboración propia con datos del INE (2020): Afiliación a la Seguridad Social y bases de cotización de los graduados universitarios del curso 2013-2014. Cifras relativas. Graduados universitarios según su afiliación a la Seguridad Social en marzo de cada año por titulación.

Pérdida de posiciones respecto a la universidad privada

Estos indicios estadísticos coinciden con el juicio que expresa la demanda, que es también contrario a la universidad pública. Considerando el peso relativo medio de las tasas y precios públicos, el coste de estudiar en la universidad pública está subvencionado con fondos públicos en un promedio del 79,4 % (años 2009 a 2019), razón primordial de que el coste medio de matrícula pagado por los alumnos se sitúe en torno a la décima parte de las universidades privadas¹⁴.

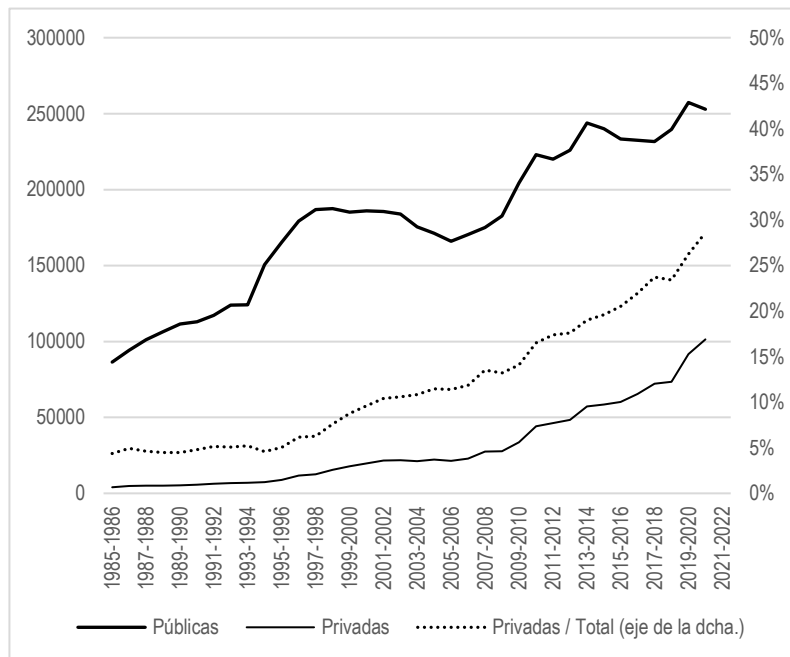
¹⁴ Según varios artículos de prensa y con grandes variaciones, que pueden ir, aproximadamente, de una relación de 1:5 hasta 1:15, con diferencias mayores en las carreras técnicas y experimentales.

Figura 3. Evolución del número de estudiantes matriculados en universidades públicas y privadas, y de la cuota de mercado de estas últimas



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Universidades: *Series históricas de estudiantes universitarios desde el curso 1985-1986. Total SUE.*

Figura 4. Evolución del número de egresados por universidades públicas y privadas, y de la cuota de mercado de estas últimas



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Universidades: *Series históricas de estudiantes universitarios desde el curso 1985-1986. Total SUE.*

Pese a esta notable desventaja, la cuota de mercado de las universidades privadas ha aumentado sin interrupción, tanto en términos de alumnos matriculados (Figura 3) como egresados (Figura 4) desde 1993, año del arranque de las nuevas universidades privadas. En ese momento, era tan sólo de un 3,41 %, pero alcanzaba ya el 22 % de los matriculados en el curso 2021-2022 y el 28,6 % de los egresados en el curso 2020-2021 (Cuadro 2).

Además, el proceso se está acelerando. El alumnado matriculado en las privadas ha aumentado a una tasa anual media del 8,16 % entre 2016 y 2021, mientras que ha permanecido prácticamente estancado en las públicas, con mayores aumentos en los segmentos de posgrado (Cuadro 3).

Cuadro 2. Evolución en las últimas décadas de la cuota de mercado de las universidades privadas en cada nivel educativo

	1985-1986	1993-1994	2006-2007	2015-2016	2020-2021	2021-2022
Alumnos matriculados:						
Total	3,37%	3,41%	10,06%	15,28%		22,00%
Grado y licenciatura	3,37%	3,41%	9,99%	13,50%		18,63%
Master			16,30%	32,53%		45,26%
Doctorado				4,38%		5,96%
Alumnos egresados:						
Total	4,36%	4,79%	11,86%	20,50%	28,60%	
Grado y licenciatura	4,36%	4,79%	11,82%	15,29%	17,93%	
Master			12,99%	32,20%	46,88%	
Doctorado				5,04%	5,23%	

Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU). Secretaría General de Universidades. Dato provisional para el curso 2021-2022.

De mantenerse esta tendencia, el número de egresados de las universidades privadas superaría al de las públicas en 2030, y ello sin tener en cuenta los datos provisionales de los dos últimos cursos, que apuntan a una aceleración de esa tendencia. El dictamen del mercado parece así rotundo para unas universidades públicas cuya función principal es docente.

Este mayor dinamismo de las universidades privadas se observa también en su mayor capacidad para exportar servicios docentes (Cuadro 3): su proporción de estudiantes extranjeros era del 16,36 % en el curso 2020-2021 por apenas un 7,42 % en las públicas. Entre 2016 y 2021, el número de estudiantes extranjeros de las universidades privadas ha aumentado a una tasa anual media del 16,99 %. El único segmento en el que las universidades públicas ganan a las privadas es en el doctorado¹⁵.

¹⁵ En 2020-2021, las públicas tenían un 28,72 % de doctorandos extranjeros por un 24,38 % de las privadas. El que las universidades públicas atraigan un porcentaje de extranjeros superior y creciente en el doctorado encierra cierta ambigüedad si la causa reside en que la carrera universitaria ya no resulta atractiva para los candidatos nacionales con más talento.

Cuadro 3. Estudiantes extranjeros en las universidades españolas

	Estudiantes matriculados			Estudiante extranjeros			% de estudiantes extranjeros	
	2015-16	2020-21	Crecimiento anual medio 2016-2021	2015-16	2020-21	Crecimiento anual medio 2016-2021	2015-16	2020-21
Univs. públicas y privadas								
Total	1.548.369	1.679.054	1,63%	101.940	155.919	8,87%	6,58%	9,29%
Grado y licenciatura	1.321.698	1.336.009	0,22%	53.928	76.865	7,35%	4,08%	5,75%
Master	171.043	247.251	7,65%	34.302	52.420	8,85%	20,05%	21,20%
Doctorado	55.628	95.794	11,48%	13.710	26.634	14,20%	24,65%	27,80%
Universidades públicas								
Total	1.311.826	1.328.954	0,26%	75.801	98.632	5,41%	5,78%	7,42%
Grado y licenciatura	1.116.463	1.089.010	-0,50%	41.069	49.450	3,78%	3,68%	4,54%
Master	124.892	141.778	2,57%	21.602	23.887	2,03%	17,30%	16,85%
Doctorado	67.945	88.075	5,33%	13.130	25.295	14,01%	19,32%	28,72%
Universidades privadas								
Total	236.543	350.100	8,16%	26.139	57.287	16,99%	11,05%	16,36%
Grado y licenciatura	178.475	237.027	5,84%	12.859	27.415	16,35%	7,20%	11,57%
Master	55.634	107.580	14,10%	12.700	28.533	17,57%	22,83%	26,52%
Doctorado	2.434	5.493	17,68%	580	1.339	18,21%	23,83%	24,38%

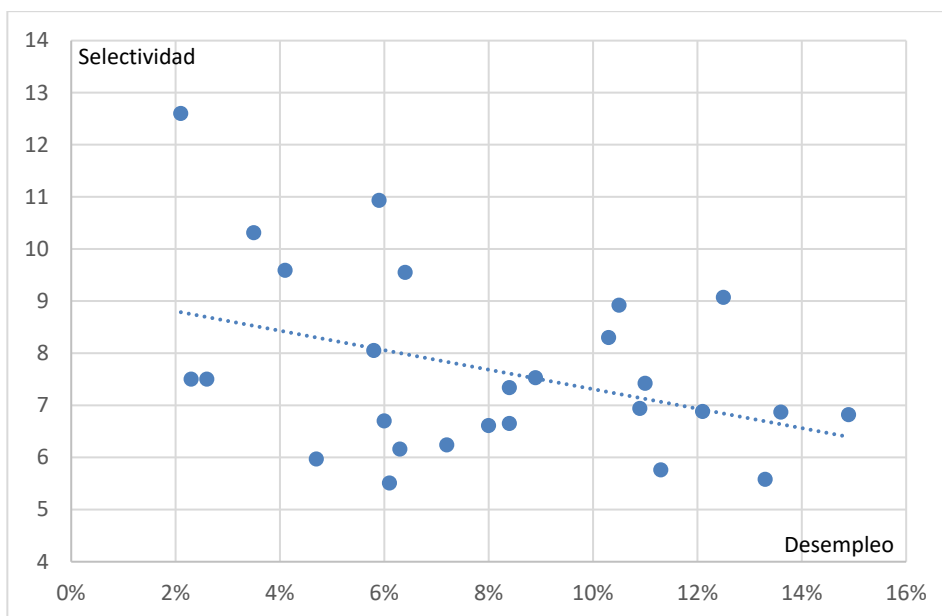
Elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIU).
Secretaría General de Universidades.

Deficiente asignación de la capacidad productiva

Teniendo en cuenta que, como he analizado anteriormente, la “nota de corte” de la selectividad funciona como un precio implícito de los servicios docentes universitarios, son también reveladores los datos que proporciona la asignación de estudiantes entre las diversas titulaciones, pues reflejan que éstas presentan un valor privado y social muy diferente: mientras que las más demandadas cuentan con los mejores alumnos, y alcanzan ocupaciones y tasas de rendimiento máximas, las menos demandadas cuentan con estudiantes mediocres y tasas reducidas de ocupación y rendimiento.

Hay indicios de que en estas decisiones pudiera existir una diferencia sustancial entre valores privados y sociales. Si consideramos que el valor social está asociado a la empleabilidad y que la capacidad de los estudiantes universitarios para devolver a la sociedad la subvención que reciben —por ejemplo, mediante el pago de impuestos adicionales asociados a la progresividad de la tarifa del IRPF—, es notable que dicha empleabilidad explica una parte más bien reducida de las decisiones de elección de carrera por parte de los estudiantes (el coeficiente de correlación de los datos de la Figura 5 es -0,394). Podría, por tanto, entenderse que buena parte de estas decisiones responden a preferencias individuales que guardan escasa relación con el bienestar social, lo que justificaría adoptar una política más activa de diferenciación de las tasas universitarias, ajustándolas no tanto al coste como a su valor social.

Figura 5. Correlación entre la nota de corte de la selectividad del curso 2019-2020 y el desempleo en 2019 de los graduados en 2013-2014 en diversas ramas y titulaciones



Fuente: elaboración propia, para una muestra de ramas y titulaciones, con datos del Ministerio de Universidades (Estudiantes de Grado. Acceso a universidades públicas presenciales) y del INE (Encuesta de Inserción laboral de titulados universitarios, 2019).

Asimismo, como detalla el Cuadro 4, un 22,70 % de las titulaciones de grado (22,25 % si se pondera por los créditos totales ofrecidos) tiene una “nota de corte” de selectividad de cinco puntos sobre un máximo de catorce. La tasa de ocupación inicial (porcentaje de plazas ofrecidas que llega a cubrirse) es tan sólo de un 73,82 % para esas titulaciones con nota de corte de cinco puntos y del 83,17 % para las de seis puntos, mientras que es prácticamente del cien por cien para las superiores a nueve puntos¹⁶. Además, para los cinco tramos con menor nota de corte, la calidad media del alumnado es muy similar (la diferencia total en la nota media de admisión es de sólo 1,20 puntos entre los cinco tramos de cinco a nueve). Asimismo, las bajas tasas de “rendimiento” (cociente entre créditos aprobados y matriculados) de algunos de esos tramos indican también que buena parte de los admitidos quizá no debería haber accedido a estudios universitarios¹⁷. Por último, la diferencia entre las notas de corte y las notas medias de admisión sugiere que el exceso de oferta efectiva podría caracterizar la situación de, al menos, aquellas titulaciones con nota de corte inferior a ocho, que suponen en total un 49,62 % de las plazas ofrecidas.

¹⁶ Cifras calculadas por Luis Sanagustín con los datos procedentes de la información sobre “Variables e indicadores de preinscripción y admisión por Titulación y Rama. Universidades Públicas Presenciales. Desde 2015/2016”, del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU). Secretaría General de Universidades. Ministerio de Universidades.

¹⁷ Según el Glosario de su estadística, el Ministerio entiende por rendimiento medio el “[p]orcentaje de créditos aprobados respecto a los créditos matriculados por los estudiantes de la titulación” (<https://www.educacion.gob.es/notasdecorte/jsp/glosario.html>).

Cuadro 4. Número de plazas y de créditos de las universidades públicas según las “notas de corte” de la selectividad en el curso 2021-2022

<i>Rango de notas de corte 2021-2022</i>	<i>Total de plazas ofrecidas 2021-2022</i>	<i>% del núm. total de plazas ofrecidas</i>	<i>Número total de créditos ofrecidos</i>	<i>% del núm. total de créditos ofrecidos</i>	<i>Nota media de corte 2021-2022</i>	<i>Nota media de admisión 2021-2022</i>	<i>Rendimiento medio 2020-2021</i>
13 a 14	4.687	2,08%	1.548.240	2,81%	13.22	13.25	94,49%
12 a 13	15.841	7,03%	4.146.720	7,52%	12.47	12.52	90,64%
11 a 12	19.538	8,67%	4.815.600	8,73%	11.47	11.66	90,34%
10 a 11	25.567	11,35%	6.216.180	11,27%	10.51	10.81	85,76%
9 a 10	27.433	12,18%	6.615.420	11,99%	9.49	10.12	86,06%
8 a 9	20.433	9,07%	4.932.120	8,94%	8.51	9.44	84,83%
7 a 8	16.948	7,52%	4.084.920	7,41%	7.46	9.02	83,16%
6 a 7	14.361	6,37%	3.470.640	6,29%	6.45	8.66	80,00%
5 a 6	29.328	13,02%	7.058.520	12,80%	5.41	8.34	79,18%
5, todos	51.143	22,70%	12.271.020	22,25%	5.00	8.24	78,09%
5, propios	42.254	18,76%	10.146.060	18,39%	5.00	8.33	76,10%
5, adscritos	8.889	3,95%	2.124.960	3,85%	5.00	7.68	87,75%
Total	225.279	100,00%	55.159.380	100,00%	7.79	9.56	82,98%

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Universidades, “QEDU — Búsqueda de títulos”, <https://www.educacion.gob.es/notasdecorte/busquedaSimple.action>.

Para estos estudiantes en titulaciones con nota de corte mínima, es notable la diferencia entre centros propios y adscritos (penúltimas filas del Cuadro 4)¹⁸. En los centros propios, pese a que la nota media de admisión es de 8,33, el rendimiento medido como cociente entre créditos aprobados y matriculados es sólo del 76,10 % frente a unas cifras de 13,25 y 94,49 %, respectivamente, de las titulaciones con nota de corte superior a 13. Este menor rendimiento se une a la baja ocupación inicial para redundar presumiblemente en una ocupación total aún más baja, que, con base en el rendimiento medio, cabe estimar por encima del 58,6 % para las titulaciones con un cinco de nota de corte. Sin embargo, pese a que los alumnos de los centros adscritos, que pagan matrículas mucho más elevadas, tienen una nota de admisión de tan sólo 7,68, alcanzan un rendimiento mucho más alto, del 87,75 %, similar al de alumnos con tres puntos más de nota de admisión. O estos centros son muy eficaces o muy poco exigentes y, en esencia, regalan el título a estos estudiantes de pago. (Su tasa de afiliación a la seguridad social cuatro años después de la graduación también es más elevada: del 81,12 % frente al 69,47 % de los graduados de los centros propios¹⁹).

En todo caso, pese a los bajos estándares de entrada, queda una sustancial parte de la oferta docente sin cubrir. A escala nacional, en 2021-2022 la tasa de ocupación fue del 99 % en Ciencias de la salud pero sólo del 84,5 % en Artes y humanidades (MU, 2002, 29). La ocupación en la Universidad de Extremadura fue del 71,8 %. La media de todas las universidades sigue descendiendo paulatinamente: era del 92,3 % en el curso 2013-214 (MU, 2015, 19) y del 91,7 % en 2021-2022 (MU, 2022, 34). El descenso es poco pronunciado y quizá no debiera preocuparnos

¹⁸ Según el Ministerio de Universidades, los centros adscritos que son aquellos “vinculado[s] mediante la firma de un convenio a una Universidad, [y] imparten los títulos en idénticas condiciones académicas. Los alumnos de estos centros, además de las tasas académicas, suelen realizar otros pagos periódicos”. A la vista de los datos, la igualdad de condiciones parece ser más formal que sustantiva.

¹⁹ Estas últimas cifras son aproximativas, por mezclar categorías de las notas de corte del curso 2021-2022 con datos de afiliación de 2019 procedentes de “Aplicación QEDU: ‘Qué estudiar y dónde en la Universidad’” (Ministerio de educación y Formación Profesional, <https://www.educacion.gob.es/notasdecorte/compBdDo>).

en exceso, excepto si, como parece, está disimulado con unos estándares bajos y decrecientes, tanto en lo relativo a la entrada como a la permanencia.

Estas acusadas diferencias de ocupación entre universidades, centros y titulaciones deberían dar lugar a una reasignación de la oferta y, consiguientemente, de los recursos para aumentar la oferta de aquellas áreas con mayor demanda y mayor valor social; a la vez, que se reducen la oferta y los recursos de las áreas menos valiosas socialmente. Sin embargo, la continuidad de las diferencias en el tiempo sugiere que esta reasignación de recursos no está teniendo lugar, al menos en el ámbito de las universidades públicas.

Por el contrario, da la impresión de que, en vez de reducir capacidad ociosa, las universidades toleran una menor tasa de ocupación y adoptan políticas artificiosas de oferta para encubirla. Además de reducir los estándares para aumentar su demanda, cabe también interpretar en esta línea la especialización artificial y posiblemente demasiado temprana de los grados, así como su insistencia en grados de cuatro años. Por un lado, la especialización artificial de los grados desde el primer curso permite inflar las horas de clase a grupos minúsculos²⁰, pero con el resultado de que los estudiantes se gradúan con titulaciones que no sólo carecen de competencias y colegios profesionales, sino que, al ser tan especializadas, los condenan a una demanda laboral muy reducida (por ejemplo, la de “Ingeniero de videojuegos”, en vez de Telecomunicaciones). Por otro lado, el bloqueo de los grados de tres años, que son los que predominan en las universidades europeas, se explica, a juicio de su principal promotor, por el temor de las españolas a que fueran un éxito y, como consecuencia, se redujera su demanda y, con ella, la carga docente que justifica sus dotaciones de recursos humanos (Wert, 2019, 298-300).

IV. Las propuestas del proyecto de ley

En esencia, el proyecto recoge dos conjuntos de medidas: las que comprometen a las Administraciones a aumentar los recursos que deben aportar a las universidades, con una promesa de aumentar el gasto, una limitación de la financiación mediante tasas y una transformación de personal temporal en permanente; y un amplio conjunto de retoques en sus reglas de funcionamiento.

Con todo, su característica más notable es que omite una reforma en profundidad del sistema de gobierno, pese a ser éste el defecto fundamental apuntado por los análisis de nuestras universidades públicas.

Continuidad en el gobierno universitario

La organización de nuestras universidades públicas padece notables disfunciones, sobre las que alcanzaron un relativo consenso sendas comisiones de expertos nombradas por gobiernos de diverso signo en 2011 y 2012²¹, las cuales coincidieron en muchas de sus recomendaciones. Una

²⁰ El estudio del IVIE (2021) sobre los cambios observados en la oferta de titulaciones pone de relieve buena parte de esta problemática: su notable crecimiento, el que apenas se produzca la desaparición de titulaciones, el aumento de las dobles titulaciones, y la abundancia de titulaciones con muy pocos alumnos (un 25,8 % de los grados ofertados tenía en el curso 2020-2021 una matrícula de nuevo ingreso inferior a 25 estudiantes, porcentaje que se elevaba al 46,8 % para las titulaciones creadas después de 2014). En cambio, el que abunden más estos “microgrados” en las universidades privadas es poco relevante, pues son más jóvenes y no se financian con recursos públicos.

²¹ Véanse Tarrach (2011) y Comisión de Expertos (2012), así como, más recientemente, OECD (2021a, pp. 94-100 y 234-237; 2022, pp. 20-21), y el antecedente del Informe Bricall (2000) que ya afirmaba que “existen déficits notables

concreción más reciente sobre la reforma de las estructuras de gobierno es la efectuada en un reciente informe de la OECD, que defiende una homogenización con Europa con dos posibles opciones. Dicho informe recomienda:

Emular las reformas recientes en varios países europeos con un movimiento hacia niveles crecientes de autonomía universitaria institucional^[22], especialmente vinculada a los recursos humanos, junto con mecanismos de dirección independientes y una mayor rendición de cuentas, posiblemente mediante el establecimiento de contratos basados en el desempeño entre los gobiernos regionales y las universidades. Desde una perspectiva de transferencia, avanzar en esta dirección requeriría transformar completamente el actual sistema de gobierno para dar una voz efectiva a las partes interesadas externas en el establecimiento de la estrategia universitaria; o fortalecer efectivamente el rol y las capacidades de los Consejos Sociales. Esto implicaría asegurar que los Consejos Sociales cuenten con los recursos y la autonomía suficientes para cumplir eficientemente con sus funciones; aumentar el número de representantes que pueden participar en el consejo de gobierno (actualmente limitado a tres); y proporcionar una mayor claridad sobre los criterios de elegibilidad y el nivel de compromiso de sus miembros. (OECD, 2021a, p. 42).

Una recomendación principal y unánime de todos esos informes es, pues, la de cambiar el sistema de autogobierno que, desde la reforma universitaria de 1983, permite a las universidades servir a sus estamentos antes que servir a la sociedad. En tales condiciones, la rendición de cuentas es ineficaz por tener las universidades asegurada su financiación y muy limitada la competencia, tanto entre universidades como entre centros y disciplinas.

Sin embargo, el proyecto de ley, cuando no los contradice, hace oídos sordos a estos informes. Lejos de introducir competencia o ligar por otras vías recursos y rendimientos, el proyecto de ley asegura aún más su financiación pública y se limita a proponer cambios menores que, en algún caso, pueden incluso agravar los problemas. La reforma, orientada como dice estar a “ensanchar los derechos de la comunidad universitaria”, se olvida de recordar a esa comunidad cuáles son sus deberes para con la sociedad que la paga y a quien sirve.

Por ejemplo, con la Ley vigente, el Rector ha de ser catedrático de la universidad y ésta puede elegir en sus estatutos que sea elegido por sufragio directo o por el claustro (artículos 20.2). El actual proyecto de ley eliminó la opción contemplada por el anteproyecto del anterior ministro de que los estatutos de cada universidad pudieran establecer un tímido sistema alternativo para elegir rector por concurso abierto pero a decidir por un órgano en el que contaría con un 70 % de votos los representantes de la propia universidad (artículo 28.2.b). La versión actual presume

en relación con la efectiva rendición de cuentas de las universidades ante la sociedad y con el nivel de eficiencia exigible en la gestión de los recursos que la sociedad pone a disposición de la universidad”. Precisaba este último informe que: “[e]l déficit en la rendición de cuentas tiene mucho que ver con las limitaciones de que adolecen los Consejos Sociales como órganos de participación de la sociedad en la universidad y que derivan, en gran parte, de la jurisprudencia en este tema. Estas limitaciones hacen que, con frecuencia, los órganos unipersonales de gobierno se vean sometidos a un doble juego de presiones internas y externas que no siempre encuentran un equilibrio fructífero”. Por su parte, “[e]l déficit de eficiencia en la gestión proviene fundamentalmente de la intrincada red de órganos colegiados, con amplia, y generalmente numerosa, representación de todos los estamentos universitarios, de las limitaciones que los sistemas de elección y control imponen a los órganos unipersonales, y de la complejidad de los procedimientos de participación en la toma de decisiones característicos del modelo burocrático – colegial” (Bricall, 2000, p. 438).

²² Las principales líneas de reforma del gobierno universitario en diversos países europeos han pasado por dotarse de un solo órgano de gobierno con personas externas e independientes de la universidad, entre ellos su presidente, que elige al rector por concurso de méritos; atribuir al rector la facultad de nombrar cargos individuales dotados con más poder de decisión; limitar la competencia de los órganos colegiados universitarios a materias académicas; introducir una gestión más profesional; laboralizar al personal académico introduciendo mayor flexibilidad contractual; y aumentar la autonomía universitaria junto con establecer una rendición de cuentas más eficaz (Krüger et al., 2017).

de flexibilizar la elección de rector, que podrá ser ahora profesor titular y extranjero, e incluso deja al arbitrio de los estatutos de cada universidad el establecer o no los requisitos que exigía el anteproyecto de que los candidatos a rector tuvieran un mínimo de méritos de investigación y docencia, así como experiencia en gestión universitaria.

Adicionalmente, el proyecto proporciona a los rectores más posibilidad de comprar voluntades al aumentar por diversas vías el poder de unos representantes de alumnos que son, de hecho, escasamente representativos y que en ocasiones actúan como instrumento de los partidos políticos. Por ejemplo, podrá ahora premiarse su actividad como un mérito *académico*. Asimismo, el proyecto eleva el paro universitario a la categoría de derecho sin coste.

Es también revelador que el proyecto de ley articule la rendición de cuentas de forma que asigne su configuración a las propias universidades obligadas a rendirlas. En concreto, establece que “[l]as universidades, en el ejercicio de su autonomía, deberán establecer mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia en la gestión”; y que “[e]n particular, las universidades deberán establecer en sus Estatutos los mecanismos de rendición de cuentas” (artículo 39, énfasis añadido). En la actualidad, hasta las unidades de control interno dependen del Rector en todas las comunidades, salvo en Asturias y Canarias, donde lo hacen del Consejo Social. En estas condiciones, llama la atención que el proyecto de ley reduzca las competencias de los consejos sociales y su participación en los consejos de gobierno de las universidades, y que politice aún más su composición al establecer que sus miembros sean nombrados por los parlamentos autonómicos. También resulta anómalo que el proyecto permita establecer retribuciones complementarias tanto a las comunidades autónomas (artículo 76.3) como a las propias universidades (76.4), una libertad esta última que, dado el actual déficit en cuanto a rendición de cuentas, parece un tanto arriesgada.

Financiación

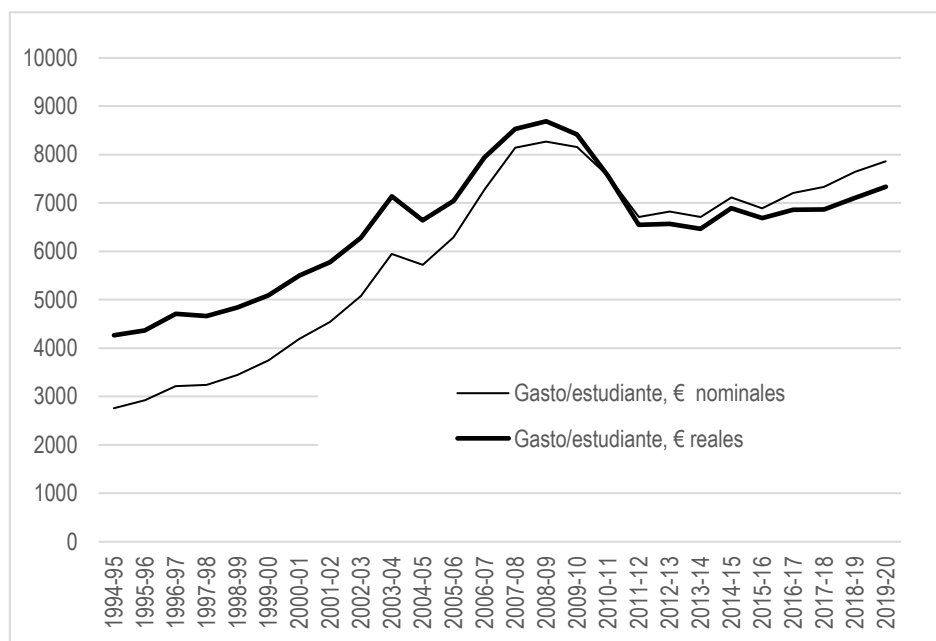
Tanto el proyecto de ley como su memoria económica argumentan que el gasto universitario es socialmente provechoso, pero se basan en estudios internacionales que dicen poco o nada sobre cómo de provechoso es o puede llegar a ser ese gasto en la actual universidad española.

Tras quejarse reiteradamente en la Exposición de Motivos de que “las universidades públicas españolas han sufrido de manera persistente una insuficiente financiación pública en el último decenio”, el proyecto de ley contiene un mandato para elevar el gasto público en educación universitaria hasta el uno por ciento del Producto Interior Bruto (el gasto actual ronda el 0,7 % de media del PIB)²³. Además de comprometer a las comunidades autónomas a aumentar la financiación hasta ese uno por ciento del PIB, pretende obligarlas a dotar a las universidades a su cargo “de los recursos económicos necesarios para garantizar la suficiencia financiera”²⁴.

²³ En su artículo 55.2, el proyecto de ley establece que “[e]n el marco del plan de incremento del gasto público previsto en el artículo 155.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, el Estado y las Comunidades Autónomas acordarán un plan de incremento del gasto público en educación universitaria pública que será [se supone que el gasto, no el incremento] como mínimo el 1 por ciento del Producto Interior Bruto en el conjunto del Estado, permitiendo el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente Ley y la equiparación progresiva a la media de los países de la Unión Europea. De común acuerdo entre Estado y Comunidades Autónomas y en el marco de la Conferencia General de Política Universitaria, se creará una comisión que establecerá dicho plan”. El incremento responde a lo ya acordado en la LOMLOE de un 5% del PIB de gasto en educación y el 1,25 % que plantea la Ley de Ciencia.

²⁴ La intención de asegurar crecientemente la financiación queda reflejada en los cambios que han experimentado los textos legales. El artículo 52 de la LRU de 1983 decía tan sólo que “las Universidades... deberán disponer de recursos suficientes para el desempeño de las funciones que se les hayan atribuido,” una fórmula mantenida en la

Figura 6. Evolución del gasto por estudiante universitario matriculado en las universidades públicas



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional, Estadística de gasto público en educación. Series temporales.

Tanto la queja como la solución resultan discutibles. Si bien (excluyendo, como parece adecuado, los gastos en I+D) dedicamos a la universidad un 11,08 % menos de recursos por estudiante que la media de la OECD (2021, p. 241), desde 2013 la financiación con fondos públicos (ingresos menos tasas pagadas por los alumnos) aumentó un 15,24 % en euros corrientes y un 11,7 % en euros reales²⁵, y el ajuste posterior a la crisis financiera se produjo tras haberse duplicado el gasto en las dos décadas previas (Figura 6).

Con todo, lo más importante es que no está nada claro que sea socialmente provechoso aumentar la dotación de recursos de unas universidades que parecen emplear tan mal aquellos recursos que la sociedad ya les entrega en la actualidad. Este aumento de la financiación pública se concreta en dos objetivos principales del proyecto de ley: el de limitar la financiación privada y el de aumentar las plazas de funcionarios.

Ley Orgánica 6/2001. Sin embargo, la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, promulgada por el primer Gobierno de Zapatero para modificar la Ley de 2001, asegura a las universidades la disponibilidad de recursos pues promete que “se garantizará que las universidades dispongan de los recursos necesarios para un funcionamiento básico de calidad”. El proyecto de ley remitido a las Cortes por el actual Gobierno elimina la ambigüedad del impersonal cuando, al tratar de la suficiencia financiera, promete que “las Administraciones Públicas dotarán a las universidades de los recursos económicos necesarios para garantizar la suficiencia financiera que les permita dar cumplimiento a lo establecido en esta Ley y asegurar la consecución de los objetivos en ella previstos”. Adicionalmente, el punto 2 de dicho artículo establece que “el Estado y las Comunidades Autónomas acordarán un plan de incremento del gasto público en educación universitaria pública que será como mínimo el 1 por ciento del Producto Interior Bruto en el conjunto del Estado”.

²⁵ Elaboración propia con datos procedentes de: gasto, Ministerio de Educación y Formación Profesional, “Estadística de gasto público en educación / series temporales”; alumnos, Ministerio de Universidades, “Series históricas de estudiantes universitarios desde el curso 1985-1986”; y deflactor, INE.

Por un lado, la filosofía del proyecto es la de mantener, sino ampliar, la restricción que pesa desde 2020 sobre la financiación privada mediante la limitación de las tasas pagadas por los alumnos. Desde 2009, y, sobre todo, a raíz del RDL 14/2012²⁶, las tasas habían subido notablemente en algunas comunidades, sobre todo en Madrid y Cataluña, pero desde 2020 se han promulgado límites máximos, por lo que estas comunidades han sido obligadas a reducirlas.

Aunque no sean populares entre universitarios, las tasas proporcionan un cierto control automático y son socialmente progresivas, no sólo porque la mayoría de los estudiantes son de clase media y las tasas se complementan con un (bien que mejorable) sistema de becas y exenciones (MU, 2022), del cual se beneficiaron en el curso 2019-2020 un 40,7% de los nuevos alumnos de grado y un 26,6 % de los matriculados²⁷. Adicionalmente, la educación universitaria, al contrario que la básica, tiene pocos “efectos externos” positivos porque el propio estudiante es su principal beneficiario, ya sea por la vía de mayores ingresos futuros o por el placer de estudiar lo que más le gusta o cree que le realiza mejor como persona. Consiguientemente, no es justo que el joven que empezó a trabajar a los 18 años pague impuestos para que otro joven de su edad se pase cuatro años estudiando, sobre todo si elige una carrera sin utilidad social apreciable y, por tanto, es escasa la probabilidad de que devuelva esa subvención al estudio mediante la progresividad de su IRPF futuro.

Desde esta perspectiva, “el horizonte de la gratuidad de la educación superior universitaria pública”, lejos de ser el avance que pregona el proyecto de ley, sería socialmente regresivo. Las familias no sólo soportan las tasas sino también los impuestos que las sustituyen, pero si bien las tasas recaen sobre las familias de clase media con hijos universitarios, los impuestos lo hacen también sobre aquéllas otras, más humildes, cuyos hijos es menos probable que estudien en la universidad.

Por otra parte, el proyecto contiene numerosas medidas para eliminar la temporalidad de la contratación. Según el artículo 64.3, “[e]l profesorado con contrato laboral temporal no podrá superar el 8 por ciento en efectivos de la plantilla de personal docente e investigador” (en la actualidad, según el proyecto de ley se eleva al 40 %). La DT 7.^a desarrolla un mecanismo de adaptación para el profesorado temporal con diversos contratos, caracterizado por facilitarle el acceso a la función pública y reducir sus obligaciones²⁸.

Resulta difícil prever la magnitud de estos cambios. Al anunciar el proyecto de ley, sus responsables prometieron que el mismo dotaría de estabilidad en el empleo a 25.000 profesores asociados, convirtiendo sus plazas en indefinidas²⁹. Sin embargo, amén del notable efecto de estas medidas sobre los asociados a tiempo completo (un oxímoron que se supone tiene una importancia sustancial en algunos centros), los efectos más importantes pueden ser los que

²⁶ Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, *Boletín Oficial del Estado*, 96, 21 de abril de 2012.

²⁷ Todo ello sin contar las becas autonómicas, cuyo importe cabe estimar en un 13,3 % del total.

²⁸ Por ejemplo, el tiempo máximo que podrá enseñar el profesorado asociado se reduce de 180 a 120 horas anuales. Se reitera que los asociados habrán de ser profesionales y trabajar a tiempo parcial, y que su contratación se decidirá por comisión, sin que se requiera concurso (artículo 86.2).

²⁹ En realidad, según los datos del Ministerio, el número de asociados que han de transformarse en contratados indefinidos es de 25.498 que representan 5.893 trabajadores en equivalente a tiempo completo (MU, 2022, p. 110).

pesen sobre otras figuras contractuales; unas medidas que se añaden a las promulgadas en la misma dirección por los cambios introducidos recientemente en la Ley de la Ciencia³⁰.

Por lo demás, esos cambios contractuales tienen efectos discutibles y conllevan, probablemente, un sustancial incremento presupuestario, al menos en cuanto a las indemnizaciones asociadas a la terminación de los nuevos contratos indefinidos. De entrada, en las actuales circunstancias de nuestro sector público, es discutible si lo que procede, desde el punto de vista de la equidad y el interés público, es “estabilizar” a los contratados temporales o, más bien, procedería reducir la inamovible estabilidad de los funcionarios. Sin embargo, en vez de analizar sus efectos y cuantificar su importe, la memoria económica del proyecto de ley despacha estos cambios con la ambigua muletilla de que tienen “un impacto económico positivo” (MU, 2020, 45-48), muletilla que emplea en este contexto de la contratación laboral no menos de diez veces, dando en alguna ocasión por supuesto el dudoso efecto positivo que la funcionarización ejerce en la productividad, y desatendiendo, sin embargo, el más seguro incremento que implica en términos de gasto público (MU, 2020, 79-85).

En este sentido, es relevante que el proyecto también simplifique y acorte ligeramente la carrera académica, pero sin introducir mecanismos eficaces para contener la endogamia. Dado el grado de colusión imperante en muchas disciplinas, es dudoso que baste el nuevo requisito de que se elija a los miembros de los concursos por sorteo y de que los profesores de la universidad convocante estén en minoría (artículo 71.1.b). Amén de que el proyecto abre la puerta a considerar nuevos factores harto discutibles, al establecer que las evaluaciones al profesorado “serán cualitativas y cuantitativas, [y] tendrán en cuenta... el impacto territorial de las investigaciones, [y] la pluralidad lingüística”.

V. Conclusiones

En resumen, la situación de las universidades públicas españolas sugiere que en la actualidad podrían estar sirviéndose más a sí mismas que a la sociedad; pero el proyecto de ley no contempla reformas sustanciales, y las pocas que acomete, en caso de que fueran aplicadas, es probable que empeoren su situación.

La universidad padece un sistema de gobierno anómalo y un grave déficit de rendición de cuentas, pero el proyecto de ley pretende aumentar su financiación pública sin mejorar su gobierno ni asegurar su rendición de cuentas. En esas condiciones, en caso de prosperar el prometido aumento de gasto, es probable que sirva tan sólo el interés privado de los universitarios, pero no el interés público.

Termino con dos breves reflexiones sobre la secuencia lógica de reforma. Por un lado, la experiencia de los intentos previos, que han quedado paralizados sin lograr introducir más que cambios mínimos, conduce a pensar que cualquier reforma en profundidad es inviable si no va precedida de un cambio en las estructuras de gobierno para que éstas no actúen como grupo organizado de interés en contra de la reforma y acaben bloqueándola³¹.

³⁰ Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, *Boletín Oficial del Estado*, 6 de septiembre de 2022. Véase, para una descripción, Ansede (2022), y para una propuesta normativa, Conde Ruiz, Forteza y Puga (2022).

³¹ En este sentido, resultan un tanto huecas las recomendaciones del tenor de “[i]nvolucrar a... [los] líderes universitarios (CRUE) en la definición de buenas prácticas de gobierno que conduzcan a la adopción efectiva de

Por otro lado, una vez realizado ese cambio en el gobierno universitario, será el momento de pensar en qué medida la reestructuración se deja en manos de las fuerzas de la competencia en el mercado o se acomete, al menos inicialmente, sobre bases organizativas de índole jerárquica.

Tiempo atrás, uno tendía a pensar que eran aconsejables soluciones tipo “mercado interno”, estableciendo una competencia en pie de igualdad entre todas las universidades y centros, tanto públicos como privados, con un sistema de financiación con cheques o *vouchers* de matrícula para que el dinero siguiera a la demanda, y con un sistema generoso de becas para asegurar la equidad (Arruñada, 2016a y 2018).

La ventaja de ese sistema es que los propios usuarios revelan su información al ir tomando sus decisiones (sobre todo, al elegir universidad y titulación). De este modo, son ellos los que guían la reasignación de recursos hacia los usos que sean socialmente más valiosos. Mientras tanto, la Administración puede concentrarse en, por un lado, proporcionar información a los usuarios sobre el funcionamiento del mercado (por ejemplo, produciendo mejores datos de empleabilidad), y, por otro, diseñando políticas de ajuste para los recursos obligados a reubicarse.

Sin embargo, las deficiencias observadas en la empleabilidad de los graduados, en las notas de corte de la selectividad y en la ocupación de las titulaciones y universidades, así como los indicios sobre manipulación de estándares, me llevan a pensar que probablemente es más adecuado acometer primero una reconversión sobre parámetros jerárquicos, más de organización que de mercado, con reasignación planificada de recursos³². Se trataría de una reconversión similar en cuanto a su dimensión o al menos su profundidad a las que sufrieron en el pasado sectores industriales como el acero o la construcción naval, y que debería incluir la reestructuración e incluso el cierre o la fusión de algunas universidades y, sobre todo, de titulaciones, centros y departamentos.

Me mueven a esta conclusión dos consideraciones. Por un lado, un sistema competitivo de financiación interna funcionaría con muchas tensiones y tendría escasas posibilidades de sobrevivir. Por otro lado, siendo prácticos, no tiene mucho sentido esperar años a que ese mercado interno provea la información cuando ya se sabe o se puede saber explotando mejor la información disponible qué centros públicos es preciso reconvertir. Además, se evitaría así el riesgo de crear un sistema de mercado interno para que, una vez éste produzca lentamente información sobre qué unidades deben reconvertirse, las restricciones políticas bloqueen los cierres y la movilidad de los recursos. Si esas restricciones son insalvables, es mejor no incurrir en el coste de crear el mercado interno, optando en cambio por soluciones organizativas más convencionales y menos costosas.

códigos de práctica voluntarios sobre actividades de participación externa para su personal e instituciones de I+D” (OECD, 2022, p. 21).

³² El ya mencionado informe de la OECD parece apostar por la competencia y la responsabilidad: “Este estudio proporciona una evaluación en profundidad del sistema de innovación de España y el estado actual de la transferencia de conocimiento y la colaboración. Identifica cinco áreas prioritarias para la reforma y la inversión a largo plazo que deberían proporcionar la base de una nueva hoja de ruta. Estos incluyen otorgar una *mayor autonomía operativa a las universidades y las organizaciones públicas de investigación a cambio de la rendición de cuentas sobre los resultados*, establecer un sistema de incentivos mejor integrado que tenga en cuenta tanto a las personas como a las organizaciones, y garantizar una inversión sostenida en las capacidades básicas para conectar la ciencia y las empresas. Para poner en marcha estas reformas y sostenerlas en el tiempo, se necesita hoy en España un nuevo tipo de pacto entre ciencia y sociedad. Esto debería basarse en un ‘nuevo trato’ entre los actores del sistema de ciencia e innovación y la sociedad en general, comprometiéndose a buscar beneficios sociales concretos a cambio de un apoyo más estable y predecible” (OECD, 2021a, énfasis añadido).

Referencias

- Ansedo, Manuel (2022), "Aprobada la Ley de la Ciencia sin los contratos temporales exigidos por centros de excelencia", *El País*, 25 de agosto, <https://elpais.com/ciencia/2022-08-25/aprobada-la-ley-de-la-ciencia-sin-los-contratos-temporales-exigidos-por-centros-de-excelencia.html>.
- Arruñada, Benito (2016a), "Más mercado y menos política en la universidad", *El espectador incorrecto: Una mirada liberal al mundo*, núm. 3, mayo, 92-94, <https://arrunada.org/es/blog/mas-mercado-y-menos-politica-en-la-universidad>.
- Arruñada, Benito (2016b), "La excusa del pacto educativo", *El País*, 16 de septiembre, 11, https://elpais.com/elpais/2016/09/06/opinion/1473186490_294361.html.
- Arruñada, Benito (2016c), "La educación necesaria", *Actualidad Económica*, núm. 2.772, octubre, 28-29, <https://arrunada.org/es/blog/la-educacion-necesaria>.
- Arruñada, Benito (2018), "Por una universidad menos autónoma y más responsable", *Agenda Pública*, 3 de mayo, <https://agendapublica.elpais.com/noticia/14951/universidad-menos-autonoma-mas-responsable>.
- Arruñada, Benito (2021), "La generación más engañada", *Voz Populi*, 17 de enero, <https://arrunada.org/es/blog/La-generacion-mas-enganada>.
- Aunión, J. A. (2012), "Los rectores plantan a Wert por negarse a debatir con ellos las medidas de recorte", *El País*, 23 de mayo, https://elpais.com/sociedad/2012/05/23/actualidad/1337772032_225791.html.
- Bricall, Josep María (2000), *Informe Universidad 2000*, 15 de marzo, https://www.observatoriuniversitari.org/es/files/2014/05/Bricall_JM-2000-Informe-Universidad-2000.pdf.
- Buchanan, James M., y Yong J. Yoon (2000), "Symmetric Tragedies: Commons and Anticommons", *Journal of Law and Economics*, 43, 1–13.
- Comisión de Expertos (2012), *Propuestas para la Reforma y Mejora de la Calidad y Eficiencia del Sistema Universitario Español*, presentad al Ministro de Educación, Cultura y Deporte, 12 de febrero, <https://www.usc.es/export9/sites/webinstitucional/gl/web/descargas/propuestas-reforma.pdf>.
- Conde Ruiz, José Ignacio, Jesús Lahera Forteza y Diego Puga (2022), "Propuesta de mejora del nuevo contrato indefinido de actividades científico-técnicas", *FEDEA Policy Papers*, 2022-08, <https://fedea.net/propuesta-de-mejora-del-nuevo-contrato-indefinido-de-actividades-cientifico-tecnicas/>.
- CCS, Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas (2021), "Resumen sobre el tratamiento de los Consejos Sociales y de la Gobernanza Universitaria en la Hoja de Ruta de la OCDE para la mejora de la transferencia de conocimiento y la colaboración entre ciencia y empresa en España", diciembre, <https://ccsu.es/biblioteca/resumen-ejecutivo-ccs-sobre-el-documento-para-mejorar-la-transferencia-de-conocimiento/>.
- FBBVA (2010), "Estudio internacional sobre estudiantes universitarios de seis países europeos", Encuesta realizada por IPSOS entre marzo y junio de 2010, FBBVA, Madrid, diciembre, https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2010/03/resultados_universitarios_2010.pdf.
- Gobierno de España (2022), "La nueva EBAU recogerá una prueba de madurez como principal novedad", *Nota de prensa*, Madrid, Palacio de la Moncloa, 27 de julio, <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/educacion/Paginas/2022/270722-accesouniversidad.aspx>.
- Heller, Michael A. (1998), "The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets", *Harvard Law Review*, 111(3), 621-688.
- INE, Instituto Nacional de Estadística (2020), "Encuesta de inserción laboral de titulados universitarios. Año 2019", 29 de octubre, https://www.ine.es/prensa/eilu_2019.pdf.
- IVIE, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (2011), "Crisis económica e inserción laboral de los jóvenes: Resultados del observatorio de inserción laboral de los jóvenes 2011", https://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/economic-crisis-and-youth-employability-results-of-the-observatory-of-young-peoples-transition-to-the-labor-market-2011/.
- IVIE, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (2021), "Cambios en la oferta de titulaciones de la última década", cap. 5 de *Indicadores Sintéticos de las Universidades Españolas*, 9.ª ed., Francisco Pérez y Joaquín Aldás (dirs.), Valencia, pp. 67-98, http://dx.medra.org/10.12842/RANKINGS_SP_ISSUE_2021.
- Krüger, Karsten, Martí Parellada, Daniel Samoilovich y Andréé Surssock, eds. (2017), "La reforma de la gobernanza en los sistemas universitarios europeos: Los casos de Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal", Cámara de Comercio de España, Fundación CyD y CCS, Madrid.

- MEFP, Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020), "Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2020. Informe Español", https://sede.educacion.gob.es/publiventa/descarga.action?f_codigo_agc=21234.
- MCI, Ministerio de Ciencia e Innovación (2008), "Datos Básicos del Sistema Universitario Español. Curso 2008/2009", Madrid.
- MU, Ministerio de Universidades (2020), "Memoria del análisis del impacto normativo del anteproyecto de Ley Orgánica del sistema universitario", Ministerio de Universidades, Madrid, https://www.universidades.gob.es/stfls/universidades/Servicios/articulos/transparencia_gobierno/participacion_publica/audiencia/ficheros/LOSU_MAIN_20210903.pdf.
- MU, Ministerio de Universidades (2022), "Datos y cifras del Sistema Universitario Español Publicación 2021-2022", Ministerio de Universidades, Madrid, https://www.universidades.gob.es/stfls/universidades/Estadisticas/ficheros/DyC_2021_22.pdf.
- OECD (2019), "Survey of Adult Skills, Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)", París, <https://www.oecd.org/skills/piaac/>.
- OECD (2009), *OECD Reviews of Tertiary Education: Spain*, OECD Publishing, París, <https://www.oecd.org/spain/42309226.pdf>.
- OECD (2021a), "Improving Knowledge Transfer and Collaboration between Science and Business in Spain", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, núm. 122, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/4d787b35-en>.
- OECD (2021b), "How Much Is Spent per Student on Educational Institutions?", in *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*, OECD Publishing, París. DOI: <https://doi.org/10.1787/be9806af-en>.
- OECD (2022), "Roadmap to Foster Public Research-Business Collaboration in Spain: An OECD proposal", basado en el informe del Comité de la OCDE para la Política Científica y Tecnológica (CSTP) de 22 de octubre de 2021.
- Pavón, Juan Luis (2022), "Silencio sobre la ola de sobresalientes en Bachillerato", *El Correo de Andalucía*, 30 de julio, <https://elcorreoweb.es/opinion/columnas/silencio-sobre-la-ola-de-sobresalientes-en-bachillerato-CF8016026>.
- Silió Delibes, Elisa (2021), "Los rectores plantan a Castells y colocan su ley al borde del naufragio", *El País*, 18 de noviembre, <https://elpais.com/educacion/universidad/2021-11-18/la-oposicion-de-los-rectores-y-los-estudiantes-coloca-la-ley-castells-al-borde-del-naufragio.html>.
- Silió Delibes, Elisa (2022), "Un Bachillerato lleno de sobresalientes", *El País*, 10 de julio.
- Sosa Wagner, Francisco, y Mercedes Fuertes (2021), *Panfleto contra la trapacería política: Nuevo Retablo de las Maravillas*, Triacastela, Madrid.
- Tarrach, Rolf, coord. (2011), *Audacia para llegar lejos: Universidades fuertes para la España del mañana*, Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015, 21 de septiembre, <https://ccsu.es/biblioteca/audacia-para-llegar-lejos-universidades-fuertes-para-la-espana-del-manana-informe-de-la-comision-de-expertos-internacionales-de-la-eu2015-septiembre-de-2011/>.
- Wert, José Ignacio (2019), *La educación en España: Asignatura pendiente*, Almuzara, Madrid.