



DOCUMENTO DE TRABAJO / WORKING PAPER / 7

Consideraciones sobre el grado universitario en España

Studia XXI

ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS
STRATEGIES AND POLICIES



Fundación Europea Sociedad y Educación
European Foundation Society and Education

CONSIDERACIONES SOBRE EL GRADO UNIVERSITARIO EN ESPAÑA

DOCUMENTO DE TRABAJO / WORKING PAPER / 7

Studia XXI
ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS
STRATEGIES AND POLICIES



Fundación Europea Sociedad y Educación
European Foundation Society and Education

Consideraciones sobre el grado universitario en España

DOCUMENTO DE TRABAJO 7. 2016

Studia XXI

www.studixxi.com

www.universidadsi.es

Coordinación editorial

Mercedes de Esteban Villar

El proyecto Studia XXI nace en 2010 con la vocación de fortalecer la personalidad institucional de la Universidad, su liderazgo intelectual y su potencial de innovación. Promovido por la Fundación Europea Sociedad y Educación con el soporte corporativo y financiero de la División Global Santander Universidades, desarrolla, a través de su grupo de expertos, un programa de trabajo común para reflexionar, articular y canalizar, desde la investigación, el diagnóstico y la evaluación, las preocupaciones políticas, cívicas, sociales y empresariales en materia universitaria.

El contenido expuesto en este libro es responsabilidad exclusiva de sus autores

© **Autores**

© **Studia XXI**

Fundación Europea Sociedad y Educación

Todos los derechos reservados.

Este documento no podrá ser reproducido total o parcialmente en cualquier soporte impreso o digital sin la autorización de la Fundación Europea Sociedad y Educación.

José Abascal, 57

28003 Madrid

T 34 91 455 15 76

www.sociedadyededucacion.org

Diseño gráfico de la colección

KEN

Impresión

Idazluma

ISBN: 978-84-608-9318-9

Depósito legal: M-25011-2016

Impreso en España

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
Mercedes de Esteban Villar / José Manuel Moreno	
EL REAL DECRETO 43/2015 COMO OPORTUNIDAD	9
Víctor Pérez-Díaz / Juan Carlos Rodríguez / Pello Salaburu	
EL GRADO UNIVERSITARIO EN EL MARCO DEL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR	17
Guy Haug	
ENTRE LA LÓGICA DE LA AUTONOMÍA Y LA LÓGICA DE LA REGULACIÓN: UN EQUILIBRIO INESTABLE	25
Antonio Embid / José Juan Moreso / Ángel José Gómez Montoro	
CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA DEL GRADO EN UN CONTEXTO DE ESCASA AUTONOMÍA	35
1. PUNTO DE PARTIDA: ¿REFORMAR LA REFORMA?	37
Javier Vidal	
2. ¿CAMBIAR SIN EVALUAR?	41
Francisco Marcellán	
3. LOS INTERESES CONTRAPUESTOS, LA PERCEPCIÓN SOCIAL Y LOS SISTEMAS DE TOMA DE DECISIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LA ESTRUCTURA DE LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS	44
Javier Uceda	
4. CONSIDERACIONES DE ÍNDOLE ECONÓMICA	46
4.1. Los principios de eficiencia y eficacia como fundamento de cualquier consideración económica sobre el grado en España	46
M ^a Antonia García Benau	
4.2. Consideraciones de carácter económico para el planteamiento del nuevo diseño académico de las enseñanzas universitarias de grado	48
José Antonio Pérez García / Juan Hernández Armenteros	
4.3. Autonomía y competencia, bases para la discusión sobre un posible modelo de financiación universitaria	54
Antonio Cabrales	
NUEVE RECOMENDACIONES Y UNA CONSIDERACIÓN FINAL	59
ANEXO	67
¿Y AHORA QUÉ? CUESTIONES PARA EL DEBATE	

PRESENTACIÓN

El RD 43/2015 de 2 de febrero recoge en su Preámbulo que “en el contexto actual, el Gobierno considera importante garantizar la internacionalización de los estudiantes que hayan cursado sus titulaciones en el marco Europeo de Educación Superior. Para ello, es necesario dar la posibilidad de homogeneizar, en los casos en que se vea conveniente, la duración de los estudios de grado y máster en España a la duración de los estudios en los países de nuestro entorno”.

Por su parte, la CRUE, en relación con la aprobación del Real Decreto emitió un comunicado de prensa en 2015 por el que se reafirmó “en la necesidad de una moratoria que en su día pidió respecto a la aplicación de este Real Decreto y solicita a todas las universidades y Comunidades Autónomas que no se comience la tramitación de propuestas al amparo de esta disposición hasta septiembre de 2016. El objetivo principal es poder aplicar esta normativa de una forma prudente, evitando la confusión de la sociedad en su conjunto y preservando de este modo la cohesión del sistema universitario español”. Añade la necesidad de completar la evaluación de las titulaciones actualmente vigentes antes de acometer cualquier reforma e insta a “llevar a cabo una profunda reflexión sobre el futuro de la universidad española también en lo referente al modelo de financiación” ya que un cambio precipitado “tendría graves consecuencias para todo el sistema universitario”. Por último, apela a la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para sus estudiantes y a dar a la sociedad la suficiente información sobre “la nueva oferta curricular de grados y másteres oficiales que pueda derivarse de esta disposición”.

Los expertos de Studia XXI acordaron salir al paso de este proceso de reflexión elaborando este informe, destinado a analizar las implicaciones de una revisión de las enseñanzas de grado en España, y a realizar una serie de consideraciones que hoy se recogen en este número especial de su serie de *Documentos de Trabajo*. Este análisis implica la adopción de una perspectiva global y no aislada, europea e internacional, múltiple, pluridimensional e interdisciplinar, considerando que la estructura de las enseñanzas de Educación Superior forma parte de un debate más amplio que afecta a muchos aspectos de la vida universitaria.

El documento se estructura en cuatro bloques y finaliza con un conjunto de recomendaciones que pretenden orientar una discusión que está hoy plenamente vigente y a la que Studia XXI quiere contribuir e, incluso, propone moderar. El Anexo final da cuenta de los interrogantes que para los autores plantea la aplicación y desa-

rrollo del Real Decreto. Cada profesor decidió su adscripción a cada apartado o bien por su interés en desarrollar las ideas sugeridas por el título, o bien agrupándose por áreas de conocimiento. En algunos casos, los bloques son resultado de un debate conjunto. En otros casos, a partir del enfoque proporcionado por la disciplina de pertenencia, cada uno ha mantenido su propio punto de vista.

En cualquier caso, no es un trabajo de autor sino un conjunto de reflexiones compartidas, que marcan un modo de abordar el debate sobre el grado en España y que, como se demuestra en este informe, permiten un razonable nivel de acuerdo a la vez que reflejan el hecho de que es posible –y saludable– una conversación pública basada en evidencias y propuestas.

Confiamos en que este trabajo y las recomendaciones que lo concluyen permitan a los responsables de la administración, la institución universitaria representada en la CRUE, las asociaciones de universidades, actores implicados, la comunidad universitaria y la opinión pública, disponer de bases fundadas para cualquier proceso de reforma y un conocimiento razonado de su impacto en la estructura del sistema. Se trata de ofrecer una contribución planteada desde una visión anticipatoria de los posibles efectos de una modificación de la duración del grado y no desde una posición reactiva, que es la que habitualmente describe las reformas educativas en España.

Mercedes de Esteban Villar
José Manuel Moreno
Co-directores de Studia XXI

EL REAL DECRETO 43/2015 COMO OPORTUNIDAD

PONENTES

Víctor Pérez-Díaz
Presidente de Analistas Socio-Políticos

Juan Carlos Rodríguez
Investigador de Analistas Socio-Políticos

Pello Salaburu
Universidad del País Vasco (UPV-EHU)

EL DECRETO 43/2015 Y EL MARCO INTERNACIONAL

El Real Decreto 43/2015 abrió la posibilidad de que las universidades españolas ofrecieran grados de 180 créditos (equivalentes a tres cursos anuales), modificando la legislación previa que solo permitía (con excepciones) grados de 240 créditos (cuatro cursos). Como el número de créditos se relaciona de forma directa con el tiempo medio previsto para cursarlos, lo que el Ministerio estaba autorizando a través del Decreto es que los estudios se puedan cursar en tres años en lugar de los cuatro que están en vigor en las universidades españolas en estos momentos. Decimos que los “autoriza” porque, a diferencia de la mayoría de la normativa vigente en materia universitaria, que obliga a cumplimientos o prohíbe la adopción de determinadas medidas, en esta ocasión deja en manos de los responsables universitarios que sean ellos mismos quienes decidan cómo quieren organizar los estudios de grado en su centro, si en tres o en cuatro años. Además, para acceder al doctorado habrá que acreditar haber cursado 300 créditos, sumando los obtenidos en un grado y en un máster (180+120 o 240+60). Según el Preámbulo de la norma, de este modo se podría favorecer la movilidad internacional de los universitarios españoles, en la medida en que en algunos países europeos se ofrecen grados de 180 créditos.

Los informes oficiales elaborados con los datos facilitados por cada país participante en el proceso de Bolonia indican que la mayoría adoptó en su día el sistema de 3+2 (tres años de grado más dos de máster) frente al 4+1 elegido en España¹. En ocasiones, todas las titulaciones del país siguen ese esquema, y en otras hay variaciones, conviviendo grados de 180, 210 o 240 créditos en distintas proporciones. Gran Bretaña no se ajusta a ninguno de los esquemas. Si nos centramos en los países de la Unión Europea, España estaría en el grupo de 3 países en el que todos los grados (o más del 90%) serían de 240 créditos. En el otro extremo estarían 8 países en los que todos los grados (o más del 90%) son de 180 créditos. Entre medias, la situación es muy variada: en 11 países predominan, aunque no tanto como en los antedichos, los grados de 180 créditos (aunque en todos se ofrecen grados de 240); en 3 predominan los grados de 240 créditos (aunque en todos se ofrecen grados de 180); en el resto, la situación es más variada. Asimismo, en 14 países se ofrecen grados de 210 créditos, y en 7 países se ofrecen grados de duración distinta a las tres anteriores. Ello apunta a que, en comparación con lo habitual en la Unión Europea, poder ofrecer grados

1. Véase <http://www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=86>.

2. Conviene no olvidar, en todo caso, que si el grado tiene que proporcionar salidas generales al mercado laboral y fomentar la 'empleabilidad' de los egresados, el máster suele ser una profundización que debiera de afectar tanto a áreas muy concretas del sistema productivo como a ámbitos de investigación.

de tres años no es una rareza, ni necesariamente una mala opción, sino algo muy común. En todo caso, no hemos de olvidar que lo fundamental, más allá de la duración de los estudios, son los contenidos y los modos de la enseñanza.

La consecuencia de que, según ese esquema, el máster tenga que durar dos años también puede ser positiva. Entre estudiantes y profesores foráneos el prestigio de unos estudios está, sobre todo, ligado al máster (y al doctorado, claro), aunque solo lo cursen minorías que no sobrepasan el 15%, en el mejor de los casos. Los másteres tienden a durar dos años en muchos países, por lo que los másteres ofrecidos en España podrían, solo por ajustar su duración a lo más común fuera, gozar de un reconocimiento mayor en el extranjero.

¿UNA CONTROVERSI A MÁS? DE LAS REACCIONES A LAS OPORTUNIDADES

La promulgación del decreto fue muy controvertida, y pocos de los actores organizados de la comunidad universitaria se mostraron claramente a favor. En contra del decreto se adujo, en primer lugar, que no se había discutido lo suficiente entre los interesados (rectores, Comunidades Autónomas, representantes de los estudiantes, etc.), y que se había tratado, más bien, de una imposición. En segundo lugar, se argumentó que no tenía mucho sentido modificar el sistema universitario español habiendo sido reformado recientemente (adaptándolo a los llamados criterios de Bolonia) y, especialmente, sin haber llevado a cabo antes una evaluación de la última reforma. En tercer lugar, sobre todo desde las asociaciones de estudiantes, se razonó que, en la práctica, los estudios se encarecerían. Muchos estudiantes, por razones de prestigio de las titulaciones o similares, seguirían apostando por los cinco cursos, que ya no se compondrían de cuatro de grado y uno de máster, sino de tres de grado y dos de máster, siendo los cursos de máster ostensiblemente más caros que los de grado². En cuarto lugar, se habló de la confusión que podría derivarse de la existencia de distintas duraciones para los mismos estudios. En quinto lugar, se señaló el riesgo de desestabilizar los equilibrios en las universidades y/o de añadir confusión, pues el rector dispuesto a cambiar las cosas tendría que tomar decisiones de calado que generarían discusiones y problemas de entendimiento en la universidad, o que podrían causar confusión en los públicos interesados al no encajar con las adoptadas en universidades del entorno de la primera. Por último, y en términos más generales, se acusó a la nueva norma de inducir a la desestabilización del sistema universitario y de contribuir a que perdiera cohesión.

Por el contrario, las pocas voces neutras o favorables recordaron que un cambio tal podía favorecer la diversidad de la oferta universitaria española y promover la

internacionalización de la universidad española, que podría ofrecer así grados de duración equivalente a los que ya se ofrecen fuera, y se podría competir de este modo en mejores condiciones. También se destacó lo novedoso de esta situación, pues, en el fondo, otorga a las universidades la posibilidad de tomar medidas en un marco más autónomo. Podrían ofrecer un producto diferente, más atractivo para los estudiantes, que contarían con un criterio más de elección de centro que los habituales de cercanía o comodidad. Para algunas o muchas de esas universidades, quizá, significaría poder ofrecer grados tal como los habrían ofrecido si se hubiera dado de inicio esa posibilidad. Aprovecharían, en un asunto central, el de la configuración de las enseñanzas, la autonomía tantas veces reivindicada.

Hasta hoy el decreto no ha producido apenas resultados, pues casi todas las universidades españolas representadas en la Conferencia de Rectores, después de haber solicitado del Gobierno, sin ningún éxito, tiempo y calma para la discusión de la norma, decidieron no ofrecer, por el momento, grados de 180 créditos. Esta decisión se vio ratificada el 16 de marzo de 2016 en la Asamblea General de la CRUE³. Si acaso, las universidades interesadas empezarían a ofrecerlos en el curso 2017/18. Un par de universidades, de todos modos, se han mostrado dispuestas –y ya preparadas– a ofrecerlos con antelación.

Frente a esta propuesta del Ministerio parece que la actitud de los rectores es prudente. A medio plazo esa prudencia no debería servir, sin embargo, para dejar las cosas tal y como están, o para que todas las universidades se pongan de acuerdo y adopten decisiones idénticas. Más bien, y sin que se nos oculte que hay graves problemas sin resolver, la propuesta del Ministerio es una oportunidad, quizá la más importante, para marcar diferencias y ejercer de otro modo la autonomía de las universidades, afrontando nuevos desafíos y problemas a partir de la configuración de las enseñanzas. Quizá sea la hora de dar otros pasos y de enfrentarse a auténticos problemas de política universitaria. Y este, sin duda, lo es.

3. http://www.crue.org/PrensaYComunicacion/Documents/2016%20Comunicados%20y%20notas%20de%20prensa/NP_Asamblea%20General.pdf.

EL DECRETO VISTO COMO OPORTUNIDAD

Un observador distanciado de dicha controversia seguramente aceptaría en buena medida las críticas de carácter procedimental, imaginando, por ejemplo, que la conversación previa podría haber sido más rica y con una participación más intensa de los públicos interesados, incluyendo al conjunto de la ciudadanía, y no solo a los actores organizados. También tendería a valorar la idea de la evaluación de una reforma legislativa como paso previo para emprender la siguiente. Aun advirtiendo de las dificultades de evaluaciones de este tipo y de la posibilidad de que acaben siendo usadas como mecanismo de dilación para no cambiar el *statu quo*, daría la bienvenida

a que, probablemente, y dependiendo de la modalidad, el propio proceso de evaluación y sus resultados alimentarían una discusión pública mejor fundamentada sobre la materia. Por último, podría interpretar las advertencias en el sentido de un aumento de los costes de matrícula en términos de una precaución general ante cualquier tipo de medidas públicas, la de estar alerta ante sus consecuencias no deseadas.

Por otra parte, ese observador distanciado se desmarcaría de las acusaciones de imposición, pues, aunque se trata de un decreto y, por tanto, como toda norma de ese tipo, su cumplimiento es obligatorio, en el fondo lo único que hace es abrir posibilidades que pueden explorar o no las universidades. Que esas posibilidades conduzcan a la desestabilización del sistema universitario o, por el contrario, lo hagan más flexible, más adaptable, más diverso o más “competitivo” internacionalmente depende, en realidad, de las opciones que los actores del sistema efectúen en los próximos años.

En términos del conjunto del sistema universitario español, en los próximos años caben varias posibilidades.

La menos probable, dados los acontecimientos, es que, sin más, las universidades que lo consideren conveniente, cada una por su cuenta o en asociación con las demás, o con parte de las demás, se lancen ya a diseñar grados de tres cursos.

Otra posibilidad es que las universidades, actuando conjuntamente, se concedan el tiempo que consideren necesario para que se dé cumplidamente el debate que aparentemente no ha tenido lugar, y, pasado ese tiempo, según los resultados de ese debate, decidan de forma conjunta mantener el *statu quo* o aceptar las modificaciones correspondientes permitidas por el decreto. Esa aceptación, por ejemplo, podría implicar acuerdos interuniversitarios para garantizar la coherencia de la regulación de los estudios en cada materia a escala nacional o, por el contrario, permitir mayores dosis de diversidad.

También pueden darse ese tiempo, precisamente, para llevar a cabo una evaluación del proceso global de “Bolonia” en su conjunto, aprovechando las evaluaciones parciales que se vienen realizando. Estamos acostumbrados a que ese tipo de evaluaciones sean hechas por agencias públicas, pero no hay por qué esperar a que las hagan ellas. Las universidades bien podrían llevar a cabo ellas mismas esa evaluación aprovechando los medios (sobre todo, humanos) a su alcance y su capacidad de coordinación mediante organizaciones propias como la CRUE o, incluso, a través de asociaciones de universidades, que podrían realizar evaluaciones que trascendieran títulos concretos y abarcasen ámbitos más amplios. De todos modos, ni siquiera es necesaria una evaluación del conjunto. Cabría desarrollar evaluaciones “parciales” por áreas de conocimiento o por especialidades. En la medida en que dichas evaluaciones fueran suficientemente transparentes se verían libres de hipotéticas acusaciones de defensa de intereses propios o del *statu quo* frente a los cambios derivados del decreto.

En realidad, la evaluación del proceso de Bolonia podría ser, incluso, más amplia, incluyendo una reflexión sobre si los límites (no del todo vinculantes, pero que lo

fueron, en gran medida, en la práctica) a la duración de los grados (entre 180 y 240 créditos, “típicamente”), fueron los adecuados o no, y si la nueva estructuración de la enseñanza superior alentada por aquel proceso tenía sentido. No son pocos los que creen que un primer ciclo, un grado de tres años es insuficiente para muchos estudios. Y también puede apuntarse que, por ejemplo, en España, se desaprovechó la oportunidad para integrar la actual formación profesional de grado superior en la universidad, como parte de un primer título de dos años, y en el marco de un sistema en que existiría un título de cuatro años (el grado) y otro que implicaría dos años de estudios más (el máster). Un esquema así habría ofrecido (o podría todavía ofrecer) la posibilidad de compaginar una formación básica en un plazo relativamente corto (dos años) con una formación de más recorrido académico y/o profesional (dos años más). Quizá no hizo falta tanta innovación en su momento, sino haber aprendido algo más del modelo norteamericano, de probado funcionamiento.

La “moratoria” adoptada por la CRUE al poco de promulgarse el decreto podría aprovecharse en las líneas anteriores (discusión pública, evaluación). O podría no hacerlo, convirtiéndose de este modo en mero instrumento para esperar a que vengan días “mejores”, por ejemplo, que cambie el gobierno y derogue el decreto en cuestión, o, simplemente, que el tiempo pase sin más y al final de la “moratoria” volvamos al punto de partida post-decreto sin haber avanzado nada.

Alternativamente, como opción más interesante, y preferible, las universidades podrían considerar el decreto como una oportunidad para un nuevo planteamiento tanto del sistema universitario como de la discusión pública sobre la universidad en el que la experimentación tuviera un papel mucho más central.

Esa mayor experimentación se daría, *de facto*, a poco que algunas de las universidades se aparten del consenso actual y actúen por libre implantando grados de tres cursos en algunas materias. El éxito, en su caso, de esas apuestas podría alentar la imitación por parte de otras universidades, que harían sus apuestas sobre la base, algo más segura, del camino iniciado por las más arriesgadas o innovadoras.

Pero también podría darse la experimentación de manera más controlada, si es que el temor de pérdida de cohesión o de desestabilización tiene bases reales. En esta línea, las universidades, todas (a través de organizaciones como la CRUE) o algunas de ellas, podrían llegar a acuerdos, por ejemplo, para implementar grados de tres años en determinadas áreas y en las modalidades imaginables (cada universidad su propio grado, grados ofrecidos en colaboración, de cara, por ejemplo al “mercado” internacional, etc.) y observar en la práctica si tienen sentido o no.

En todo caso, ambas modalidades de experimentación tendrían pleno sentido si vinieran acompañadas de una conversación pública lo más amplia, participativa y, sobre todo, transparente posible, basada en el mejor conocimiento disponible. De este modo, se abriría la oportunidad de que el sistema universitario, o partes de él, transformasen su modo de coordinación en la línea de lo que recientemente se ha denominado “gobernanza experimentalista”, una modalidad de gobernanza que

puede tener sentido, precisamente, en un campo tan complejo como el de la universidad en un entorno continuamente cambiante y cada vez más internacionalizado.

En el fondo, *velis nolis*, el decreto sitúa a las universidades ante uno de los dilemas estratégicos básicos a las que se enfrentan los sistemas universitarios actuales, el de elegir entre dos opciones: una basada en la homogeneidad y niveles mínimos de competencia entre universidades, pero también una mayor estabilidad y previsibilidad para muchos partícipes; la otra basada en la diversidad, niveles mayores de competencia, modalidades de rendición de cuentas más adecuadas a ambas y, claro está, más riesgo. Con toda probabilidad, la segunda opción tiene más sentido en un entorno como el actual, cambiante y con exigencias múltiples sobre la universidad. En todo caso, sea cual sea la opción que se efectúe, convendrá que se haga con el mayor rigor posible, el que proporcione la experimentación, o el que caracterice a la discusión pública. El texto que sigue pretende ser una modesta contribución a esta última.

EL GRADO UNIVERSITARIO EN EL MARCO DEL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

PONENTE

Guy Haug
Experto internacional en Educación Superior

Más allá de su dimensión universitaria, el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) tiene unos objetivos políticos, culturales y socioeconómicos fundamentales, vinculados con el papel de las universidades en la sociedad y en la economía. Se enfatizan en especial el fomento:

- de la calidad y la relevancia socio-económica de toda la Educación Superior, tanto inicial como continua, tanto universitaria como no universitaria;
- de la movilidad europea para que los ciudadanos puedan aprovechar las oportunidades de ir a otros países del EEES para estudiar, trabajar y vivir;
- del atractivo de la Educación Superior europea en el mundo, con el fin de atraer talento y garantizar el fácil reconocimiento de las titulaciones del EEES en el resto del mundo.

Para poder lograr estos objetivos, la Educación Superior ha mirado hacia la adquisición de conocimientos y competencias (el “resultado del aprendizaje”) en vez de enfocarse en los programas de estudio y las horas lectivas. Esto supone un “cambio de paradigma”, de la enseñanza al aprendizaje, del programa al “aprendiente”, de la educación post-secundaria al aprendizaje a lo largo de la vida (*Lifelong Learning* o LLL), del itinerario formativo a sus logros y de los “diplomas” a las “cualificaciones” (es decir, el tipo y nivel del conjunto de competencias y conocimientos que puede demostrar una persona).

Para la cohesión del EEES y la compatibilidad de los itinerarios de aprendizaje existen el Marco Europeo de Cualificaciones (*European Qualification Framework* o EQF) y los distintos marcos nacionales. De sus 8 niveles, 4 corresponden a cualificaciones del nivel de la Educación Superior: varios tipos de cualificaciones de Educación Superior profesional o vocacional (nivel 5), varios tipos de cualificación del nivel del grado (nivel 6), del máster (nivel 7) y del doctorado (nivel 8). A cada nivel corresponden titulaciones académicas o profesionales formales así como cualificaciones equivalentes adquiridas de otra manera. Por ello es fundamental la existencia de pasarelas que permitan a una persona extender su itinerario formativo, cambiar de camino y lograr un nivel de cualificación superior y así movilizar y desarrollar el “capital humano”, y favorecer la inclusión social y laboral.

En el Marco Europeo de Cualificaciones cabe bastante flexibilidad, tanto en los itinerarios como en los tipos de instituciones y en la duración del aprendizaje, que permite lograr un cierto nivel de competencias. Si bien hubo debates en varios países acerca de la duración de los grados y másteres, se pueden identificar dos tipos de respuestas nacionales:

- una ha consistido en pasar a las universidades la flexibilidad que a este propósito ofrece el Marco Europeo (entre 180 y 240 ECTS para grados, entre 90 y 120 ECTS para másteres);
- en muchos otros países se ha eliminado dicha flexibilidad (o buena parte de ella) en la legislación nacional, fijando una norma impuesta para los grados (en España el RD/2007 solamente admite grados de 240 ECTS) y/o para los másteres (en España el mismo RD admite másteres de 60 a 120 ECTS pero, en su gran mayoría, son másteres “cortos” de apenas 60 ECTS).

El resultado de este proceso es que en el EEES, e incluso dentro de la mayoría de los países, coexisten varios formatos de grados y de másteres.

- En cuanto a los grados, la opción que se tomó en España en 2007 fue la de adoptar grados “fuertes”. Si bien la mayoría de grados en el EEES son más cortos (180 ECTS), España no es el único país con grados de 240 ECTS –son también el sistema nacional de Escocia, Turquía y varios países de Europa del Este–, y son comunes en las universidades de Ciencias Aplicadas (del tipo de las *Fachhochschulen* alemanas), que existen al lado de las universidades tradicionales en la mayoría de países de la UE. Si bien estos grados “largos” son solamente un 25% en Europa, son claramente una mayoría en el mundo: son el modelo dominante en EE.UU., China, Japón, y muchos países que se han inspirado en el *bachelor* norteamericano.
- En cuanto a los másteres, en el EEES un 75% de ellos cuenta con una duración de 120 ECTS, pero caben también másteres de 90 ECTS (existen en unos 20 países pero son mayoritarios solo en 4, incluyendo Escocia e Irlanda) y unos pocos másteres de solo 60-75 ECTS (existen también en Holanda, Reino Unido y Suecia, pero son mayoritarios solamente en España). Tales másteres “minimalistas” tienen que demostrar que cada uno de sus 60 créditos corresponde efectivamente al nivel de posgraduado, algo que no es fácil y que puede poner en peligro su atractivo y su reconocimiento fuera de España. Lo más probable es que la estructura actual de los másteres en España refleje un profundo malentendido, porque no siempre se ven como un nivel de cualificación autónomo, sino como una mera especialización después del grado o como la primera fase de un programa de doctorado.

Al contrario de otros países del EEES donde la estructura de grados y másteres ya no es un tema de política universitaria, en España el RD de 2015 reabre el tema del 3+2 y 4+1 y conlleva el riesgo de que las universidades gasten su energía en aspectos estructurales en vez de invertirlos en reformas más estratégicas, como la renovación curricular y metodológica, el aprendizaje a lo largo de la vida, la mejora de la gobernanza y la financiación universitaria, el fomento de las capacidades innovadoras de las universidades y de su competitividad en el ámbito europeo y mundial.

El RD 43/2015, de 2 de febrero, establece que las universidades pueden ofertar grados de 180 ECTS y pone fin a la duración única de todos los grados establecida en 240 ECTS por el RD 1339/2007. Tanto la reforma inicial del año 2007 como la (contra) reforma del año 2015 pretenden apoyar el ajuste del sistema español con el EEES. En estas páginas se analizan desde una visión comparada europea las razones invocadas en el RD 43/2015. Pretende potenciar el EEES dando un nuevo giro al proceso de cambio, justificándolo por tres razones principales, que se analizan a continuación.

FOMENTO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN Y DE LA INTEGRACIÓN DE ESPAÑA EN EL EEES

El RD 43/2015 señala posibles dificultades para establecer acuerdos de doble titulación con IES de otros países europeos que, en su mayoría, tienen grados más cortos, pero no aporta ningún análisis de la naturaleza y gravedad de los inconvenientes actuales, ni de los beneficios reales que se esperan del cambio, ni de los nuevos inconvenientes que podría plantear dicho cambio. Las dificultades del modelo actual son una realidad en algunos casos, pero no han impedido que las universidades españolas se hicieran campeonas del programa Erasmus. Evidentemente, sería más fácil –pero también menos útil– intercambiar estudiantes entre programas muy parecidos.

Lo que el RD no parece considerar es que los grados de 4 años, si bien son minoritarios (pero no excepcionales) en Europa, son mayoritarios en el resto del mundo, incluso en zonas tan importantes para el sistema universitario español como EE.UU., Latinoamérica y Asia (lo que abre oportunidades que no se podrían mantener con grados más “débiles”). En resumen, no parece garantizado que la internacionalización de los estudios en las universidades españolas resulte más fácil con grados de 3 en vez de 4 años.

FOMENTO DE LA EMPLEABILIDAD

Uno de los argumentos clave que se han anunciado a favor del nuevo RD fue que permitiría a los graduados entrar en el mercado laboral y ganarse la vida ya después de 3 –en vez de 4– años de estudios universitarios. Este argumento no parece muy convincente, sencillamente porque con grados cortos y generalistas, los egresados no tendrán las competencias requeridas para ello –aún menos en un mercado laboral tan difícil como es actualmente el español–. Es un punto clave que señalan desde hace más de una década los representantes estudiantiles en varios países europeos: temen que grados cortos no sean suficientes para conseguir la empleabilidad deseada y que se impongan procesos de selección y matrículas más altas en los másteres.

Por ello, y para aumentar las salidas profesionales en estudios superiores más cortos, en vez de acortar los grados universitarios, sería preciso reforzar decididamente la Formación Profesional de Grado Superior, o crear al lado de las universidades unas instituciones de ciencias aplicadas de nivel universitario pero claramente orientadas a la empleabilidad – como por ejemplo los Politécnicos portugueses o las *Fachhochschulen* alemanas, suizas o finlandesas–.

Lo que el RD no parece considerar es que con grados de 3 años no se puede lograr el mismo nivel de cualificación que con los de 4 y que caben con mayor dificultad actividades de seguimiento y tutoría que permitan acompañar a los estudiantes menos preparados hacia el éxito, desarrollar las competencias transversales y orientar a la empleabilidad, insertar periodos de estudios en el extranjero, prácticas en empresas u otras actividades formativas fuera de las aulas; en resumen, sufrirían primero los aspectos en los que más ha mejorado el sistema español durante los últimos 8 años.

Además, el RD da francamente la espalda a los principios clave del EEES al declarar que los nuevos grados de 180 ECTS podrían ser programas generalistas que dejarían la especialización para el nivel del máster: el EEES pide expresamente fomentar la empleabilidad sobre todo de los graduados, lo que parece imposible si no se les oferta un nivel suficiente de especialización antes de graduarse.

RECORTE DEL COSTE DE LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

El hecho de optar por grados “fuertes” induce a pensar que se tarda 4 años en lograr el mismo nivel del Marco Europeo que, en otros lugares, se alcanza en 3 años, lo que al parecer conlleva el riesgo de que los estudios tengan un coste global más alto. No cabe duda de que esta esperanza de reducción de costes públicos tuvo un papel importante en la preferencia de muchos gobiernos europeos por grados cortos, y que el

nuevo RD español refleja también en las expectativas gubernamentales de un menor coste por graduado.

No obstante, la experiencia de otros países del EEES no permite sostener esta esperanza. En realidad, lo más probable es que pase exactamente lo contrario, es decir que graduados peor preparados para el mercado laboral se matriculen en mayor número para un curso de máster, aún más si la especialización comienza solamente después del grado.

El RD no considera que con grados menos fuertes aumenta la necesidad de que los graduados sigan estudiando hasta obtener un título de máster, lo que implica un coste global mayor considerando la finalización de los estudios. Con matrículas mucho más altas en los másteres que en los grados, habrá más estudiantes que no estarán en situación de seguir estudiando. Sin embargo, este cálculo sería incompatible con el ideal de una universidad pública y equitativa. No se puede afirmar que el RD responda a un cálculo de este tipo, pero su impacto más probable no sería una reducción de costes, sino la transferencia de más costes a los estudiantes y sus familias.

Por estas razones, y si bien cabrían en España algunos grados más cortos, un cambio generalizado de los grados (que implica también una reestructuración de los másteres) conllevaría un altísimo riesgo para el conjunto del sistema de Educación Superior español: conduciría a las universidades hacia un nuevo y largo periodo de cambio estructural y formal en vez de estratégico. Una nueva ola de revisión de la duración de las titulaciones no mejoraría la calidad y la relevancia de la Educación Superior, sino que implicaría un descuido de otros cambios más necesarios y productivos (en los niveles de máster y doctorado, en la Formación Profesional y en el aprendizaje a lo largo de la vida). Unos cambios en esta última dirección sí permitirían a las universidades españolas aportar a los estudiantes y a la sociedad española los beneficios del EEES, a la vez que construir su propio futuro en el ámbito europeo y mundial.

ENTRE LA LÓGICA DE LA AUTONOMÍA Y LA LÓGICA DE LA REGULACIÓN: UN EQUILIBRIO INESTABLE

PONENTES

Antonio Embid
Universidad de Zaragoza

José Juan Moreso
Universidad Pompeu Fabra

Ángel José Gómez Montoro
Universidad de Navarra

UNA REGULACIÓN QUE NO SUSCITA ESPECIALES PROBLEMAS DE LEGALIDAD

Entre los problemas que ha venido a plantear el Real Decreto 43/2015 por el que se reforma la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, los jurídicos no son quizá los más relevantes. Hay poca duda de que el Estado tiene competencia para llevar a cabo esa regulación en virtud del art. 149.1.30 de la Constitución, tal y como el propio Decreto se encarga de recordar en su Disposición final. Tampoco parece que desde el punto de vista de su contenido quepa apreciar especiales problemas de constitucionalidad o legalidad: cabría plantarse si una decisión tan importante como dejar libertad a cada universidad para que establezca grados entre 180 y 240 créditos no debería corresponder al legislador, pero la Ley Orgánica de Universidades remitió al Gobierno la elaboración de “las directrices y las condiciones para la obtención de los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional” (art. 35), y el RD 43/2015 no viene sino a modificar las previsiones del RD 1393/2007, de 20 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales; algo que evidentemente podía hacer.

Conviene señalar, no obstante, que la nueva regulación puede incidir de manera importante en un ámbito que no es el estrictamente académico: el del acceso a la función pública. Esto se fundamenta en unas premisas jurídicas iniciales basadas en la existencia de un derecho fundamental al acceso a la función pública en condiciones de igualdad (art. 23 CE) y en que el Estado tiene competencia de establecimiento de la legislación básica del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y también del régimen estatutario de sus funcionarios (art. 149.1.18 CE). Y una decisión normativa que forma parte de las bases del régimen funcional es que el acceso a la función pública (pero también la promoción interna entre cuerpos y escalas de la Administración, plasmación de la llamada “movilidad interna”) está vinculada a la posesión de una determinada titulación académica, diferente según el grupo, cuerpo y escala al que se desee acceder de las dos formas indicadas (ingreso en la función pública o promoción interna).

Desde el ángulo del derecho fundamental no es inadecuado, sino completamente procedente, pensar en que funcionarios pertenecientes a cuerpos inferiores, podrían, en cuestión de tres años, tener un título de grado con el cual aspirar a una plaza co-

rrespondiente a un Cuerpo o Escala del Grupo A. Lo habrían obtenido en una universidad con un grado de 180 créditos. Allí podrían “competir” con funcionarios que hubieran dedicado un año más a obtener el título, no por falta de conocimientos que les llevara a repetir curso, sino porque en la universidad en que habían desarrollado sus estudios la cuantificación del grado era de 240. ¿Estarían compitiendo en condiciones de igualdad?

Lo mismo puede decirse para el acceso, sin más, a la función pública. Unos se presentarían con grados de tres años y otros de cuatro.

Pero en los dos supuestos deberíamos responder a otra pregunta: ¿le es indiferente a la Administración la cuantificación de los respectivos grados en cuanto que lo único que podría importarle es la superación de unas pruebas objetivas que habrían sido configuradas en abstracto y sin atención al contenido material de los respectivos títulos que aportaran los aspirantes? La posible respuesta a este interrogante en positivo: “lo que importa es que alguien ha superado la prueba”, hay que matizarla otra vez trayendo de la mano el ejemplo de los procedimientos de homologación de títulos extranjeros en los que el órgano homologador da una respuesta positiva a la solicitud de homologación si se convence de que el contenido del título extranjero aportado es equivalente al del título español correspondiente. Una vez superado ese nivel de la equivalencia, se homologa el título. Luego es evidente que el tamaño importa.

Es claro que estamos ante una problemática en la que se define la “imagen” del sistema universitario español, sí, pero también e indirectamente la de la Administración pública española. Dar equivalencia a títulos con un 25% posible de diferencia de carga de conocimientos (resulta inimaginable que si el título fuera extranjero con esa diferencia de carga se otorgara la homologación), es tener una manga demasiado ancha para cuestión tan capital como la capacidad servicial de la Administración pública que solo puede estar basada, fundamentalmente, en la calidad de los conocimientos y formación de sus servidores públicos.

En otro orden de cosas cabría también plantearse si existen problemas jurídicos para que un mismo grado pueda tener una duración diferente en distintas universidades. Lo ideal sería, desde luego, que la opción que se adopte entre los 180 y 240 ECTS fuera asociada a nombres distintos para los diversos grados, de manera que dos o más de ellos, con distinta duración, no pudieran llamarse de la misma forma, pero nada de esto dice el Real Decreto y, por tanto, parece posible que un grado en Biología, Física o Filosofía pueda tener ese nombre con independencia de su duración. Esto puede dar lugar a cierta confusión entre los estudiantes y sus familias y, más en general, entre los ciudadanos, pero no parece que vaya contra ningún precepto ni legal ni constitucional; cabe recordar que, de hecho, durante años convivieron algunas de las antiguas licenciaturas con duraciones de 4 o 5 años según las universidades (esto ocurrió, por ejemplo, con la carrera de Derecho después de la reforma de 1992). Aunque la situación es ahora más grave porque, como enseguida

se verá, la reforma deja libertad para que las universidades establezcan grados *entre* 180 y 240 créditos, lo que multiplica las opciones.

UNA DESREGULACIÓN EN LA DIRECCIÓN EQUIVOCADA

La nueva regulación establecida en el RD 43/2015 plantea otras cuestiones que, sin ser estrictamente de legalidad, sí tienen un componente jurídico en la medida en que vienen a incidir –en este caso ampliándola– en la autonomía de las universidades, un derecho fundamental, según el Tribunal Constitucional, que viene reconocido en el art. 27.10 de la Constitución. En concreto, y como es sabido, la nueva regulación confiere a las universidades la posibilidad de decidir –salvo que se trate de titulaciones que dan acceso a profesiones reguladas– entre grados que tendrán “un mínimo de 180 créditos y un máximo de 240 créditos”. La justificación de esta medida que se da en el Preámbulo del Decreto es el hecho de que “en los países de nuestro entorno los estudiantes pueden acceder a doctorado con titulaciones universitarias de grado que tienen 180 créditos, y con la titulación universitaria de máster, que tiene un plan de estudios de 120 créditos”. La consecuencia de esta diferencia respecto de nuestro sistema anterior, que establecía grados de 240 créditos, es que se “dificulta la internacionalización de nuestros egresados universitarios”, por lo que el Gobierno, que “considera importante garantizar la internacionalización” entiende que “es necesario dar la posibilidad de homogeneizar [...] la duración de los estudios universitarios de grado y máster en España a la duración de estos estudios en los países de nuestro entorno”.

Aunque siempre pueden encontrarse voces discrepantes, existe hoy una tendencia a reconocer la necesidad de dotar a las universidades de una mayor autonomía, de manera que tengan verdadera capacidad de decisión para optar por el modelo de centro que quieran ser –más docente o más investigadora, más generalista o más especializada, más o menos internacional, etc.– y para poner en marcha los proyectos por los que quieran apostar. En ese sentido, parecería que una reforma que viene a dotar de mayor autonomía a la universidad para decidir la duración de sus titulaciones y que, además, lo hace para favorecer la internacionalización, debería ser bienvenida.

Cabría además señalar que la configuración de los títulos –salvo excepciones relativas a las titulaciones profesionales reguladas– es uno de los ámbitos en los que actualmente las universidades gozan de mayor autonomía. Ellas son las que los elaboran, con gran margen de libertad en la elección de la materias, aunque debiendo respetar las exigencias que establece el Real Decreto 1393/2015, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. Y

4. Esta cuestión relativa a la distribución de la duración del grado en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) se menciona en los apartados primero y segundo de este mismo Documento.

una vez elaborados, deben ser sometidos a evaluación de la ANECA (donde muchas veces esa libertad de configuración de los planes se ve no escasamente limitada) o la correspondiente agencia autonómica, y a verificación del Consejo de Universidades. En este sentido, podría considerarse que la decisión sobre la duración de los grados encaja en esta tendencia a dejar mayor autonomía en estas materias.

Sin embargo, un análisis un poco más detenido evidencia que la cuestión no es tan clara y más bien hay que preguntarse si estamos ante el tipo de autonomía que necesitan nuestras universidades o, si se quiere plantear de forma más específica, si es esa una de las decisiones que deberían quedar al albur de cada universidad. Y entendemos que hay argumentos de peso para concluir que no debiera ser así:

1. Cabría señalar, en primer lugar, que si la homogeneidad de los títulos oficiales se ha considerado por el constituyente de tanta trascendencia como para que su regulación sea competencia exclusiva del Estado, no parece que tenga mucho sentido dejar ahora libertad a las universidades para decidir si los grados van a tener o no hasta un 25 por ciento más o menos de créditos.
2. Como ya hemos dicho, esto es más grave porque nada impide que esas diferencias se den en grados que tengan el mismo nombre y que permitirán acceder a actividades profesionales similares, con el consiguiente desconcierto entre quienes tienen que elegir qué, cuánto tiempo y dónde estudiar.
3. La nueva regulación se pretende justificar, según se ha visto, por la necesidad de *homogeneizarnos* con la mayoría de los países de nuestro entorno⁴. Pero, al margen de que esa aparente *homogeneidad* tampoco es tan evidente, se paga el precio –ciertamente paradójico– de introducir la heterogeneidad dentro de nuestro sistema universitario.
4. Esta situación se agrava aún más por el hecho de que el art. 2 del Real Decreto 43/2015 establece que los planes de estudios “tendrán entre 180 y 240 créditos”, es decir, no va a haber dos modelos de grados (180 y 240) sino que pueden darse todas las hipótesis imaginables en la horquilla entre esas dos cifras: podrá haber grados de 200, 220 o, por qué no, de 217 créditos.
5. Debe además, considerarse que el número de créditos del grado ha de compaginarse después con el del máster, en especial si se quiere acceder al doctorado pues para ello deben haberse cursado un mínimo de 300 créditos entre grado y máster. En principio, cabría pensar que las universidades que opten por grados de 180 créditos implantarán másteres de 120 y las que se inclinen por grados de 240, optarán por másteres de 60. Pero esto sería una simplificación que oculta los problemas que pueden suscitarse. Primero, es posible que una misma universidad tenga grados de 180 y de 240 créditos (y de las variantes intermedias) que podrían dar acceso, por su ámbito científico, a un mismo máster, con la consecuencia de que, si este es de 120 créditos, hará que el estudiante que proceda de un grado de 240 tenga que cursar un total de

360 créditos. O si, por el contrario, la universidad opta por un máster de 60 créditos, no serán suficientes para el estudiante que procede de un grado de 180. Es también posible que –sobre todo en universidades más pequeñas– no se ofrezcan más que un número reducido de másteres, con lo que los estudiantes que no encuentren uno que encaje con el ámbito de su grado tendrán que buscar dónde existe un máster de ese ámbito con los créditos adecuados, sin que quepa descartar que ese máster no exista. Y, cabe también, como parecen preferir algunas universidades, la opción de 180 créditos para el grado, 60 para un máster de especialización y 60 para un máster de iniciación a la investigación (que daría acceso al doctorado), lo que a veces se conoce como 3+1+1.

6. Es verdad que todo lo anterior se mueve en el terreno de las hipótesis y que es posible que las disfunciones mencionadas hasta ahora encajen más fácilmente (habrá que *confiar* en la mano invisible del mercado). Pero, la mera enunciación de esos problemas parece evidenciar que con la nueva regulación se está, en realidad, afectando a algo más de fondo: al *sistema universitario español*. Este dejará de ser, en alguna medida, un verdadero sistema. El Real Decreto 43/2015 introduce un “incentivo de mercado”, que no es sino la posibilidad de bajar la cuantificación de determinados grados (no de todos, obviamente). En una situación de angustias económicas como las que se viven por las universidades (y por las Comunidades Autónomas que las sostienen) cabría un progresivo engrosamiento de los grados de tres años frente a los de cuatro. Entre otras, por razones de ofrecer un elemento atractivo al “mercado”, es decir, a los que buscan el título rápido para tener también posibilidad de inserción rápida en la actividad laboral. Si fuera este el motivo, habría que alertar sobre una posible degradación del contenido cualitativo de la enseñanza universitaria, importando la rapidez en la adquisición del título y no el contenido cualitativo de la enseñanza. Obviamente algunas universidades ¿cuántas? resistirían manteniendo contra viento y marea grados de cuatro años y con prestaciones notables en el contenido de su enseñanza. En este caso, se podría argumentar que ofertando grados *exprés* frente a grados *fuertes* comienza a introducirse un principio de diferenciación que, a medio plazo, podría ser positivo para la universidad española. En cualquier caso, sea por el “mercado”, cuya capacidad correctora es bastante cuestionable, o mejor, porque se alcanzara un acuerdo sensato y equilibrado sobre la duración del grado, –contando con la firme acción y la voluntad mayoritaria de los socios de la CRUE–, todo parece apuntar a que la libertad que se deja a las universidades para elegir grados entre 180 y 240 créditos no parece la reforma necesaria ni la que mejor ayudará a mejorar el sistema universitario español.
7. Por último, la falta de sentido de la reforma es aún más evidente cuando se la pone en el contexto del conjunto de la normativa actual, incluidos otros aspectos de ese mismo Real Decreto. Así, la misma norma que deja tal au-

tonomía a las universidades, mantiene en la nueva redacción del art. 12 del Real Decreto 1393/2007 toda una serie de directrices: todos los grados, con independencia de su tipo, duración, etc., no podrán tener menos de un 25 por ciento de créditos de formación básica, ni más de 25 por ciento de prácticas externas y el trabajo de fin de grado deberá tener un mínimo de 6 créditos y un máximo del 12,5 por ciento del total de créditos del título, es decir 30 créditos. Se nos escapan las razones para esta exigencias, pues caben titulaciones muy orientadas al mercado laboral que pueden exigir más prácticas o en las que no tenga sentido un trabajo de fin de grado, o en las que este deba tener más peso, etc.; y, además, los porcentajes serán ahora los mismos con independencia de que se opte por grados de 180 o 240 créditos.

ALGUNAS EXIGENCIAS DE UNA VERDADERA AUTONOMÍA

La opción del Real Decreto 43/2105 resulta aún más cuestionable cuando se constata la ausencia de autonomía que existe en nuestro país en temas en los que esta parece mucho más necesaria. Así, por ejemplo, aunque las universidades pueden elaborar los títulos que quieran, su implantación –aunque hayan sido ya verificados– no es posible si no lo autoriza la Comunidad Autónoma, y esto también en el caso de las universidades privadas (art. 35.2 LOU), de manera que una universidad no puede en realidad hacer su opción por determinados títulos si no cuenta con la aquiescencia del Ejecutivo autonómico correspondiente. Se puede alegar, en el caso de las universidades públicas, que es razonable que así sea pues son las Comunidades Autónomas las que aportan gran parte de su presupuesto anual; pero nada impediría que sean las propias universidades las que, dentro de ese presupuesto, vayan eligiendo las titulaciones que implantan y corrigiendo esas decisiones con el transcurso del tiempo.

El contraste entre la regulación general y la nueva previsión normativa es aún mayor si se tiene en cuenta que las universidades públicas carecen de autonomía para establecer los precios a exigir por las enseñanzas que imparten, que no pueden elegir su alumnado y muchas veces tienen un escaso margen de actuación para la selección de su profesorado o para introducir diferencias retributivas relevantes atendiendo, por ejemplo, al cumplimiento de objetivos.

Estas y otras son las medidas en las que se debería avanzar para dotar de verdadera autonomía a las universidades y ello debería hacerse, por otra parte, dentro de un modelo reconocible y flexible, y con un plan de largo alcance. Si el sistema universitario español quiere conservar una cierta articulación y capacidad de ser percibido, precisamente, como *un modelo*, debe elegir *by default* entre grados de tres o de cuatro años. Por su parte, los estudiantes y todos los actores del sistema deben saber si los

grados en, por ejemplo, Matemáticas, Física, Filosofía o Historia van a ser de tres o cuatro años. Una vez tomada esta decisión hay espacio para toda la variabilidad que se quiera.

5. <http://www.studyinscotland.org/scotlands-universities/>

Un modelo *reconocible* significa que los grados universitarios tradicionales, sin conexiones directas con el ejercicio profesional, como los ejemplos citados en el anterior párrafo, han de tener una duración de 180 créditos (tres años) o 240 créditos (cuatro años). Pensemos en el Reino Unido, las universidades inglesas optaron, como regla general por los tres años, pero las escocesas (y las hay muy buenas como es sabido: Edimburgo, Glasgow, St. Andrews, Stirling, etc.) optaron por los cuatro años. Cuando se presentan ante el mundo, en la página web de las universidades escocesas⁵, lo hacen así: *Scotland's four-year undergraduate degree structure is sometimes referred to as the "gold standard" of university education. It follows a long-established European tradition and has been emulated in the structure of higher education courses in many countries worldwide, including the United States and most recently Hong Kong. No other country within the UK offers this degree structure as standard.* Sirva esto como ejemplo de que la duración se considera uno de los elementos definidores del modelo.

Un modelo *flexible* significa que, una vez establecido aquello que lo hace comprensible, es posible introducir variaciones. Si se opta por cuatro años, puede autorizarse la introducción de programas de tres años de carácter general (grado en Ciencias, en Ciencias Sociales, en Humanidades, por ejemplo) con pasarelas y acceso, para los que lo quieran, a un grado de cuatro años (un graduado de tres años en Ciencias que termina siendo también graduado de cuatro años en Física, por ejemplo). Si se opta por tres años, los grados pueden tener un carácter más general, e introducir después másteres de especialización (un graduado de tres años en Humanidades, con un máster de dos años en Historia o, como hemos visto, con un máster de Historia de un año y otro de iniciación a la investigación en Historia de otro año, por ejemplo).

Nada de esto realiza la reforma introducida por el Real Decreto 43/2015 que toca solo un aspecto que, además y por las razones apuntadas, es dudoso que deba ser dejado al libre albedrío de cada universidad pues se trata, posiblemente, de uno de los ámbitos donde la autonomía debe ser *regulada*.

No entramos aquí a examinar si es necesario o no adaptar la duración de nuestros grados y másteres a la de los países de nuestro entorno; lo que sí queremos subrayar es que, en caso de que el Gobierno considere que efectivamente esa necesidad es imperiosa, debería optar por fijar los mismos créditos para todos los grados o, en todo caso, establecer criterios generales de acuerdo con los cuales unos grados puedan tener 180 créditos y otros 240. Aunque posiblemente, intentar dar ahora marcha atrás y volver a la coexistencia de grados relativamente afines con una carga de créditos distinta plantearía unos problemas prácticos y de aceptación social difícilmente superables.

CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA DEL GRADO EN UN CONTEXTO DE ESCASA AUTONOMÍA

1. PUNTO DE PARTIDA: ¿REFORMAR LA REFORMA?

Ponente: Javier Vidal. Universidad de León

1.1. LA REFORMA

La reforma (Ley 4/2007 y RD 1393/2007) no se planteó como un mero cambio de la duración de los títulos de grado. Para analizar las causas de la estructura y características de los estudios de grado debe tenerse en cuenta la situación de partida y el resto de los elementos estructurales que se modificaron a la vez. Quizás enfocar sobre los problemas que pretendió abordar, ayude a analizar los problemas que plantea y los que plantean *reformar la reforma*.

A modo de resumen, mencionaré las modificaciones que se hicieron y que están relacionadas con los títulos universitarios y su duración. Se abordó la estructura de los centros universitarios, la estructura del PDI, la intervención del Estado en el diseño de los títulos universitarios, la creación de una estructura cíclica de títulos, la inclusión de formación requerida para el ejercicio de determinadas profesiones dentro de la estructura de títulos universitarios, el ajuste de los niveles educativos a los niveles establecidos para la función pública, la ampliación de lazos entre la Formación Profesional y la universitaria, la homogeneización de todos los títulos de la Enseñanza Superior española (universitaria y no universitaria) y la inclusión de la formación de posgrado universitario en el sistema general de becas.

Se realizaron los siguientes cambios:

- Se modificó la estructura de los centros universitarios para eliminar la dualidad que existía entre centros que ofertaban títulos de ciclo corto (Escuelas universitarias) y los que ofertaban títulos de ciclo largo (Facultades). La estructura de centros de la universidad dependía de la duración de los títulos que impartía.
- Se modificó la estructura del PDI de las universidades públicas, creando una única estructura dependiente del nivel de formación del personal y no del nivel del título al que se vinculaba la plaza. Esto era necesario y coherente con la estructura departamental que ya tenían las universidades españolas desde la LRU. La estructura del PDI de la universidad pública española de-

pendía de la duración de los títulos a los que se vinculaba la convocatoria de cada plaza.

- Se eliminó el catálogo de títulos y el *currículum de Estado* (directrices propias) para todos los títulos. Se establecieron requisitos para la verificación de títulos vinculados a profesiones reguladas basados en la definición de competencias a adquirir, sin hacer mención de asignaturas y áreas de conocimiento, aumentando la autonomía de las universidades para el diseño de títulos y la organización de sus recursos humanos.
- Se pasó de concebir el título como un epígrafe en una lista de posibilidades *estatales* a un epígrafe en la lista de la oferta de cada universidad. Esto permitió incrementar la autonomía universitaria transformando a estas instituciones, de centros que ofrecen títulos externamente diseñados, en centros que diseñan títulos de acuerdo a sus capacidades y estrategias.
- Se creó por primera vez y de forma general una estructura cíclica de estudios universitarios. En España, inicialmente existían títulos de ciclo corto y de ciclo largo. Posteriormente, a los primeros se les denominó títulos de primer ciclo y a los segundos títulos de “primer y segundo ciclo”. Se añadieron después los que se denominaron títulos de “Sólo segundo ciclo” (entonces “sólo” llevaba tilde). Esto no era una verdadera estructura cíclica. La clarificación de este nuevo sistema cíclico se plasmó además en el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior y en el Marco Español de Cualificaciones.
- Se incluyó dentro de la estructura del sistema educativo público español la formación universitaria de posgrado, que hasta entonces solo era la doctoral (los títulos propios universitarios no estaban incluidos en la estructura del sistema educativo). Esto permitió ofrecer por las universidades públicas formación especializada de posgrado dentro de las condiciones establecidas para los precios de las enseñanzas públicas y para la concesión de becas dentro del sistema general.
- Se le dio cabida dentro de la estructura del sistema universitario a la formación de posgrado exigida para el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, prevista en la Ley 34/2006.
- Se le dio cabida dentro de la estructura del sistema universitario a la formación de posgrado exigida para el acceso a las profesiones de Profesor de Educación Secundaria (etc.), prevista en la Ley 2/2006.
- Se ajustó el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007) a la nueva estructura de títulos. En concreto, se modificó el artículo 76 sobre Grupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera. Este artículo establece que, de forma general, el primer título universitario da acceso al grupo A. Esta modificación resolvió el problema que existía de tener que clasificar en el mismo grupo a los poseedores del título de bachiller y a los titula-

dos superiores de Formación Profesional (bachiller +2 años), estableciendo el grupo C para bachiller y el B para los Técnicos Superiores. Esta modificación se enmarca dentro de la política general (educativa y económica) de reforzar la devaluada Formación Profesional española.

- Se abrieron por dos vías (acceso a la universidad y reconocimiento de formación previa) la transición entre los Ciclos Formativos de Grado Superior y la Universidad, en la misma línea estratégica de reforzar la Formación Profesional.
- Además de otras medidas sobre la estructura de los grados, se incluyeron la elaboración de un trabajo final de grado y se facilitó la inclusión de prácticas curriculares como forma de, por una parte, facilitar la evaluación de competencias transversales y la integración de las específicas, y, por otra, la de facilitar la conexión entre la formación universitaria y la práctica profesional.
- Se igualó la estructura de los títulos de formación superior no universitaria a la estructura de la universitaria, de forma que toda la Educación Superior española compartiera una estructura que facilitara reconocimientos de formación y niveles.

Por lo tanto, la reforma no fue meramente de duración de títulos sino de estructura de las universidades, de estructura de personal docente universitario, de creación de un posgrado real dentro del sistema público de enseñanzas (con sus implicaciones en recursos, costes y becas), y de incorporación de las enseñanzas de doctorado a la estructura general.

1.2. LA REFORMA DE LA REFORMA

Creo que en este momento sería más conveniente analizar qué problemas plantea la creación de títulos de grado de 180 créditos (*la reforma de la reforma*). Esta opción se ha abierto como consecuencia, así lo asumo, de un análisis sobre los problemas que ha planteado la inexistencia de esta posibilidad. Así que la situación que ahora hay que analizar no son los problemas que crea tener títulos de 240 créditos (decisión ya implementada) sino la de tener de *forma simultánea* títulos de 180 créditos (decisión que hay que tomar). Sobre esto, varias reflexiones:

- Cuando hablamos de títulos debemos tener presente que nos referimos a cada uno de los que ofrece una universidad. No podemos hablar de la duración del título de graduado en química, sino de la duración del título de graduado en química de una universidad determinada. Si tiene que haber algún tipo de homogeneidad en el contenido de los títulos de las universidades españolas, debe conseguirse como acuerdo entre académicos y no como imposición de una normativa de la administración.

- Cada universidad tiene la capacidad de proponer títulos a sus administraciones educativas y ser autorizados por ellas previa verificación del cumplimiento de los requisitos por las agencias responsables de la acreditación. Por lo tanto, las estrategias al respecto se sitúan ya en el nivel institucional y no en el nivel del sistema universitario. Por muchas recomendaciones que se hagan, una universidad que cumpla los requisitos podrá solicitar un título con esa duración, con el actual RD en vigor.
- Debe asumirse que títulos con idéntica o similar denominación tendrán duraciones diferentes. Sobre esto ya tenemos experiencias porque coexistieron en un sistema más centralizado (con el catálogo de títulos) licenciaturas de 4 y 5 años sin generar grandes debates. Sin embargo, profesionalmente la frontera siempre se estableció (y sigue establecida) entre los 3 y los 4 años: un licenciado de 4 años puede acceder al Grupo A en la función pública y un diplomado de 3 no. Con la modificación del Estatuto Básico del Empleado Público, el licenciado de 4 años puede acceder al grupo A1, el diplomado al grupo A2 y el graduado a cualquiera de los dos. Con el nuevo RD, un graduado de 3 años (180 créditos) podría acceder al grupo A1 y un diplomado de 3, no. No hay duda de que esto supone crear un problema a medio plazo, tal y como se ha mencionado en el capítulo tercero de este documento de trabajo.

1.3. EL DEBATE DEL 3+2 Y EL 4+1

El mero planteamiento matemático indica que existe en el *consciente colectivo* una especie de idea platónica de que la formación universitaria debe sumar 5 años, por encima de la cual solo estará el doctorado. Esto no se sostiene de ninguna forma. Desde el principio de la reforma, el planteamiento más habitual que se hizo fue el de encontrar la forma de adaptar las licenciaturas e ingenierías a un esquema cíclico. Pero el gran problema se planteó al no poder existir *Bachelors* de 5 años, por lo que se instaló el debate sobre las diferentes posibilidades para sumar 5. Las soluciones planteadas proponían mantener lo que ya llamábamos títulos de “primer y segundo ciclo”, lo que suponía no aceptar una estructura cíclica de los estudios universitarios.

Este debate meramente estructural con el objetivo de mantener las estructuras previas hurtó uno más importante sobre cómo debe ser la formación especializada de los másteres. De esta forma, al establecerse títulos de grado de 240 créditos, se admitió, por vía deductiva, la duración generalizada de másteres de 60 créditos.

Debe recordarse que el inicio de la creación de másteres universitarios dentro de la estructura del sistema universitario comenzó con la adaptación masiva de los anteriores *cursos de doctorado* de 1 año a los denominados *másteres de investigación* durante los años anteriores al curso 2007. Entonces, el gobierno lo promovió y todas las universidades lo aceptaron. Ello produjo dos cosas: la inclusión de la anterior

formación doctoral en un máster y la adopción de másteres de 60 créditos. Ambas decisiones generaron problemas que hemos estado arrastrando.

En síntesis, el debate provocado por el nuevo decreto RD 43/2015 solo debe plantear cuál debe ser la duración del primer título universitario y qué efectos profesionales debe tener. Porque el debate sobre cuál debe ser la duración de un máster, mucho más interesante, parece que suscita más consenso. Son dos debates diferentes. Y para centrar la discusión, quizás el elemento más importante a tener en cuenta (pocas veces considerado) es que una de las condiciones de los acuerdos del Proceso de Bolonia era que el primer título universitario (el grado) debe tener algún valor en el mercado de trabajo.

2. ¿CAMBIAR SIN EVALUAR?

Ponente: Francisco Marcellán. Universidad Carlos III

Como ya se ha visto en el apartado del que es ponente Guy Haug, el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) tiene unos objetivos políticos, culturales y socio-económicos en el que el protagonismo de las universidades está íntimamente ligado a su trayectoria histórica: objetivos como el fomento de la calidad y la relevancia socio-económica de toda la Educación Superior, como el concepto y la práctica de la movilidad europea con el fin de que los estudiantes europeos puedan aprovechar las oportunidades de completar sus estudios en otros países del EEES, pero también para abrirse posibilidades de empleo y vida más allá de las limitaciones del marco nacional y, complementariamente, constituir un polo de atracción de talento, y garantizar el fácil reconocimiento de las titulaciones del EEES en el resto del mundo.

Este diseño, traducido en el Plan Bolonia, se articulaba en tres ejes fundamentales:

- Estructuración de grado, máster y doctorado en base a créditos ECTS como “medida” de la inversión intelectual en el proceso de aprendizaje por parte del estudiante. Ello facilitaría no solo la movilidad sino el reconocimiento internacional del trabajo realizado.
- Concepción de la calidad del aprendizaje como garantía del trabajo bien hecho por parte de las instituciones universitarias, pero también como percepción por parte de los estudiantes y la sociedad de una coherencia entre objetivos y metodología empleada.
- Evaluación por parte de Agencias, externas a las instituciones de Educación Superior e independientes en su actuación, de no solo de los contenidos y del plan de trabajo a seguir en cada una de las titulaciones, sino fundamentalmente del *output*, esto es, de los resultados del proceso de formación por parte de los estu-

diantes y de la sociedad. El dilema de la evaluación *ex post* como elemento corrector para la mejora o el control burocrático abre un recorrido que en nuestro país está en una fase incipiente.

2. 1. ¿CUÁL HA SIDO LA REALIDAD?

Por una parte, el debate sobre el grado y máster (inicialmente su duración en términos de créditos pero posteriormente el coste económico para el estudiante) se ha visto agravado por una concepción de “reparto de la tarta” claramente vinculado a la concepción corporativa de la tarea docente entre Departamentos como “fuente de ingresos” para configurar sus plantillas. El desarrollo de contenidos en el caso del grado ha afectado gravemente a su estructura y, pese al loable trabajo desarrollado en los Libros Blancos, al final se ha impuesto el “principio de la realidad” frente al “principio de la coherencia”. El número de grados es desproporcionado en términos de la formación básica y competencias atribuidas y en el caso de los másteres, la hiper-especialización llega a extremos inauditos. Como bien señala Guy Haug, “en vez de debilitar un punto fuerte clave del sistema español (grados sólidos, con mayor relevancia, rendimiento e internacionalidad que antes) convendría reforzar o modernizar los niveles que más lo necesitan: el máster y el doctorado” en las tres direcciones que señala el informe *Grados y Másteres en España y en el EEES*, recientemente editado por la Conferencia de Rectores de las universidades Españolas:

- Un cambio generalizado hacia un sistema uniforme de “3+2” en vez de “4+1” no parece ni justificado, ni deseable; no obstante, la creación de ciertos grados cortos podría ser una fuente de más diversidad y eficiencia, si se limitara a algunos campos (que permitirían acceder al mercado laboral tras un grado de 3 años) y en algunas universidades, y se acompañara de la creación de más pasarelas con la formación profesional y continua según el programa de Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP).
- El fortalecimiento de los másteres, dado que la apuesta en algunas áreas por másteres de apenas 60 ECTS da una imagen incorrecta del postgrado español y disminuye su atractivo. Esta reforma se debería llevar a cabo de manera autónoma, sin que se vinculara con la creación de grados cortos.
- La modernización pendiente de los doctorados tanto desde la perspectiva de la formación más allá de la “reproducción académica” (lo que implicaría una asunción por parte del sector productivo del valor del egresado del programa que además haya podido haberse vinculado durante su proceso de formación a tareas de innovación en el seno de la empresa) como de la creciente burocracia administrativa y la rigidez en la gestión, que olvidan

básicamente la tarea del tutor y el estudiante como es el avance del conocimiento y su contraste.

Pero junto a estas apuestas realmente sensatas, hay un punto que resulta central. En coherencia con el principio de calidad argumentado más arriba, parece un despropósito lanzarse a un cambio, por muy flexible que se quiera, sin haber evaluado los resultados del proceso iniciado en 2008. Preguntas tan elementales como las siguientes podrían contribuir a un debate no escolástico como el que nos encontramos en estos momentos sobre si 3+2 es lo mismo o es incompatible con 4+1 en un contexto diferente del que surgió el EEES.

- ¿Se ha mejorado la calidad del aprendizaje, los conocimientos, las capacidades de los estudiantes en grado y máster o bien se ha limitado el sello de garantía de calidad a meros datos numéricos como tasas de éxito o de abandono?
- ¿Existe una percepción por parte de estudiantes y profesores de que está mejorando el sistema de Educación Superior con arreglo a un trabajo bien hecho, creativo e innovador, o bien se sigue haciendo “lo mismo de siempre” pero con más información disponible y metodologías “novedosas”?
- ¿Han modificado las instituciones de Educación Superior su papel pasivo de recepción de estudiantes, enfocando su actuación a atraer talento tanto de España como del extranjero, a dinamizar el rol docente de su profesorado y reconocerlo de manera activa, a fomentar la movilidad de estudiantes y profesores, a incrementar la dimensión creativa e innovadora del conocimiento y favorecer su contraste colectivo?
- En un sistema productivo en situación de crisis estructural, ¿cuál es el “valor” que se atribuye a la formación en los diferentes estadios de la Educación Superior y qué papel se asigna a los egresados? ¿Qué demandas existen y qué coherencia se establece entre el sistema de Educación Superior y la sociedad?
- ¿Cuál es el papel de las diferentes agencias de evaluación de la calidad en la mejora objetiva del sistema de Educación Superior en España? ¿Son instrumentos que posibilitan la mejora, tienen autoridad para estimularla, son percibidas como elementos de apoyo, o bien son entes burocráticos que generan “papeleo inútil y sin sentido” de cara a una rendición de cuentas del trabajo formativo realizado por las instituciones?

En todo caso, son necesarios análisis cuantitativos y cualitativos que vayan más allá de intuiciones y ocurrencias de los responsables educativos a nivel estatal o autonómico, basados en coyunturas y sin perspectivas de estabilidad y evaluación dinámicas.

3. LOS INTERESES CONTRAPUESTOS, LA PERCEPCIÓN SOCIAL Y LOS SISTEMAS DE TOMA DE DECISIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LA ESTRUCTURA DE LOS ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

Ponente: Javier Uceda. Universidad Politécnica de Madrid

Muy frecuentemente se analizan cuestiones fundamentales de la actividad universitaria, como es el caso de la estructura de los estudios de grado, máster y doctorado, desde una perspectiva intelectual, analizando las ventajas e inconvenientes de unas u otras opciones, sin tener en cuenta otros elementos que influyen de manera decisiva en los procedimientos de toma de decisión de las universidades públicas.

Por esta razón, conviene sumar algunos elementos al debate sobre el impacto que tiene añadir flexibilidad en la duración de los estudios de grado, permitiendo el diseño de planes de estudios de entre 180 ECTS y 240 ECTS. La discusión no es nueva y seguramente, desde la perspectiva intelectual, muchos son partidarios de incorporar mayor flexibilidad en la estructura de los estudios universitarios. Si algo ha hecho la reforma del Espacio Europeo de Educación Superior, ha sido introducir flexibilidad en el sistema. Si lo comparamos con el sistema anterior a Bolonia, las titulaciones estaban incluidas en un catálogo y cada una de ellas disponía de unas directrices generales, que imponían rigidez y homogeneidad en los estudios universitarios en España.

En la actualidad, con la reforma de Bolonia en marcha, con escasos datos sobre su impacto, la incorporación de mayor flexibilidad en la duración de los estudios de grado supone dar un paso en la dirección correcta, pero, ya anticipo que la adaptación al nuevo escenario presentará algunas dificultades, más allá de que los equipos de gobierno de las universidades públicas sean o no partidarios de aprovechar las nuevas opciones que permite la reforma.

Cualquier reforma de planes de estudios precisa que sea informada favorablemente por el Consejo de Gobierno y aprobada por el Consejo Social. Previo a esta fase final de aprobación, suele ser habitual solicitar los informes de las Juntas de Escuela o Facultad y de los Consejos de Departamento afectados por la reforma del Plan de Estudios de que se trate.

En titulaciones con una gran tradición como Derecho, Historia, Matemáticas, Biología, etc., y otras que han sido tradicionalmente diplomaturas antes de la última reforma, caso de enfermería, las ingenierías técnicas, etc., se dispone de órganos de coordinación interuniversitarios como la conferencias de directores o de decanos, en las que tratan temas de interés común en el ámbito de una titulación o en el ámbito de un grupo de titulaciones afines.

Este hecho, hace que en muchas ocasiones existan presiones de estos órganos interuniversitarios de coordinación de una titulación, de modo que resulta muy difícil modificar la duración de los estudios del grado sin que este cambio esté apoyado

de forma mayoritaria por las universidades que los imparten. Por ejemplo, en el ámbito de las ingenierías técnicas, la mayoría de las escuelas donde se impartían tradicionalmente venían demandando, antes de la reforma de Bolonia, una extensión a planes de estudio de cuatro años (240 ECTS). Con la reforma de Bolonia, este cambio se ha producido automáticamente, por lo que las universidades públicas que deseen volver a planes de tres años (180 ECTS), se encontrarán con serias dificultades en los departamentos y escuelas ante una reforma de este tipo, ya que persiste en muchas universidades el discurso que en su día les llevo a reclamar planes de estudios de cuatro años.

Sirva como ejemplo el gran número de diplomados que se matricularon en los denominados *cursos puente* para obtener los nuevos títulos de grado de 240 ECTS a partir de las diplomaturas que los precedieron, entendiendo que la extensión a cuatro años de los títulos actuales hacía perder valor a los títulos que en su día obtuvieron.

Por tanto, más allá de las ventajas o inconvenientes de una u otra opción, la sensibilidad social de que *es más un título de cuatro años que otro de tres*, generará en muchos campus un movimiento contrario a una reducción de los estudios de grado. Además, se mantendrá *el efecto retrovisor*, que hace que muchas universidades no estén dispuestas a dar un paso como el que estamos tratando, sin que lo den antes universidades de referencia en esas titulaciones. De manera simbólica se mira por el retrovisor a estas universidades de referencia antes de tomar uno u otro camino en una bifurcación como la que nos ocupa.

También aparecerá una resistencia de los estudiantes al hecho de que reducir el número de años de los estudios de grado y aumentar la duración de los estudios de máster implicará, si no se toman medidas complementarias, un aumento en el coste de los estudios en el sistema universitario público.

Por no hablar, para terminar, de las dificultades de carácter general que tienen las universidades para tomar decisiones de calado como las que nos ocupan. El Consejo de Gobierno, en menor medida el Consejo Social, precisan madurar las decisiones estratégicas hasta alcanzar un cierto grado de consenso, momento en el que es posible incluirlas en el orden del día de estos órganos de gobierno para su debate, y aprobación en su caso.

En resumen, un cambio que permite miradas desde numerosas perspectivas y que los sistemas de toma de decisión de las universidades públicas añaden complejidad adicional, al de por sí, ya, complejo problema.

4. CONSIDERACIONES DE ÍNDOLE ECONÓMICA

4.1. LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA Y EFICACIA COMO FUNDAMENTO DE CUALQUIER CONSIDERACIÓN ECONÓMICA SOBRE EL GRADO EN ESPAÑA

Ponente: M^a Antonia García Benau. Universidad de Valencia

El debate actual sobre la conveniencia o no de modificar la estructura de las enseñanzas universitarias en España nos lleva a pensar en algunas reflexiones vinculadas básicamente con la relación entre calidad y duración de los estudios. Hablar de calidad es un concepto amplio, ambicioso y transversal que requiere hablar, entre otros, de autonomía universitaria, empleabilidad, innovación, transparencia, financiación y rendición de cuentas. No obstante, en esta parte del documento vamos a centrarnos en las consecuencias económicas que puede suponer el cambio de una estructura de los estudios universitarios a otra diferente. Más concretamente empezamos por plantear la importancia que los principios de eficacia y eficiencia tienen en cualquier consideración económica sobre el cambio de duración del modelo educativo universitario.

El concepto básico y de partida, cuando se habla de los aspectos económicos en las universidades, es el de financiación; financiación que debe ser *suficiente* para prestar los servicios de las universidades tanto a sus estudiantes como al resto de la sociedad. La propia limitación de los recursos financieros requiere que la suficiencia financiera se analice conjuntamente con la *eficiencia* en su utilización, sin olvidar la necesaria *equidad* en su distribución.

La financiación de las universidades debe ser adecuada para responder a los objetivos que se definan, teniendo en cuenta que debe existir una estabilidad financiera que permita a las universidades conocer los recursos disponibles a medio plazo (lo que se ha llamado planes plurianuales), así como también un mecanismo de ajuste que ayude a mejorar la calidad.

Hace años que los términos eficacia y eficiencia han entrado a formar parte del lenguaje universitario. La eficacia se refiere a la capacidad para lograr las metas propuestas, mientras que la eficiencia se entiende como el uso racional de los medios para alcanzar un objetivo predeterminado. Es decir, mientras que la eficacia se centra en la capacidad para alcanzar un objetivo y su nivel de consecución, la eficiencia se centra en la utilización más adecuada de los recursos.

Los objetivos de las universidades están vinculados a las misiones de las universidades, es decir, la formación, la investigación y la transferencia de tecnología, y el impacto cultural, social y económico de su actividad. No existen formas totalmente consensuadas y aceptadas para medir la actividad de estas misiones, ya que los servicios y valores que ofrecen las universidades son de naturaleza intangible. Sin embargo, pueden utilizarse subrogados que ayuden a su aproximación y que permitan analizar el nivel de eficacia y eficiencia alcanzado.

En la parte vinculada a la docencia/formación el hecho de que la educación universitaria esté concebida no solamente para estudiantes que han finalizado sus estudios de secundaria sino también para la educación a lo largo de toda la vida, plantea, entre otras cosas, que las universidades tengan que mejorar la eficiencia de los fondos de que disponen. Centrándonos en el debate sobre la duración de los estudios reglados, básicamente consideramos que la mejor manera de medir la eficacia y eficiencia universitaria, en lo referente a la actividad docente, lo es a través de los egresados, de su inserción laboral y del tipo de empleo que consiguen. El hecho de pasar de un modelo 4+1 a un modelo 3+1-2, supone un cambio respecto a la situación actual en cuanto a su eficacia y eficiencia, ya que el subrogado mencionado considera también el tipo de empleo, lo que evidentemente cambiará si los estudios pasan a ser de 3 años para el grado y 1-2 para el máster. En cualquier caso, y con el objetivo de mejorar los indicadores de eficacia y eficiencia, hace falta que las universidades mejoren los esfuerzos por asegurar una mejor empleabilidad de sus egresados a través de la introducción de nuevos mecanismos como, por ejemplo, plataformas de empleo, comités formados por académicos y profesionales o alguna otra iniciativa que ayude a facilitar el enlace entre la universidad y el empleo.

No obstante, es difícil saber cuál va a ser el efecto real que el cambio en la duración de los estudios va a tener sobre la eficacia y la eficiencia desde la cláusula *ceteris paribus*, ya que en los próximos años los cambios esperados en la docencia van a ser muy relevantes, entre ellos, destacamos una mayor digitalización, la introducción de cursos masivos y abiertos, y probablemente un cambio en el concepto de campus que tenemos en la actualidad, que puede evolucionar en un sentido más transnacional. Todos ellos tendrán un efecto real sobre la eficacia y eficiencia universitaria que difícilmente pueden ser analizados de forma individual.

Los cambios en la duración del modelo educativo probablemente no tendrán un efecto muy relevante en la medida de la eficacia y eficiencia en el terreno de la investigación/avance en el conocimiento ya que la forma de aproximarnos a ellos y de medir sus logros habitualmente se realiza por medio de la producción científica, los índices de impacto de las publicaciones y el promedio de citas recibidas. Estos indicadores, que demuestran los resultados alcanzados en la investigación universitaria, y que están bastante consensuados, se mantendrán siempre y cuando un cambio en la duración del modelo educativo no altere significativamente el papel que la investigación tiene dentro de las funciones de los profesores universitarios.

Los conceptos eficacia y eficiencia se sitúan en primera línea también en la gestión universitaria. Los mecanismos de control del gasto tienen que dar entrada a nuevas técnicas de gestión, nuevos sistemas de información, nuevos sistemas de evaluación de la gestión, así como nuevos modelos organizativos, sin obviar las reformas necesarias en los gobiernos universitarios. Los modelos de generación de información interna deben conseguir una reasignación más adecuada de los recursos y mejorar los niveles de eficiencia.

En la actualidad, muchas universidades están implantando sistemas de contabilidad analítica para conocer los costes reales de los servicios ofertados. Sin embargo, desde el punto de vista económico de eficacia y eficiencia, las universidades no deben utilizar datos reales sino datos estándares por titulaciones y por servicios, con el objetivo que no enmascarar posibles ineficiencias en la gestión de los recursos (y también de sacar a la luz eficiencias conseguidas).

Detectar las eficiencias/ineficiencias del sistema universitario no reporta únicamente beneficios internos para las universidades, sino que también reporta grandes beneficios para la sociedad, ya que supone que se está en condiciones de poder ofrecer unos indicadores de gestión que permiten a la sociedad conocer la evolución en el tiempo y el efecto de las decisiones que van tomando las universidades.

4.2. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO PARA EL PLANTEAMIENTO DEL NUEVO DISEÑO ACADÉMICO DE LAS ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS DE GRADO

Ponentes: José Antonio Pérez García. Universidad Politécnica de Valencia
Juan Hernández Armenteros. Universidad de Jaén

Introducción

La modificación de un programa curricular de índole universitario, tal y como se ha realizado en España con la aprobación del RD 43/2015, para las enseñanzas de grado genera, además de reacciones de diferentes colectivos que aplauden o critican la iniciativa política, dudas acerca del alcance que pudiera tener en los ámbitos productivos y financieros la implementación de los nuevos productos académicos. La incertidumbre se acrecienta cuando la normativa que viene a ordenar el desarrollo curricular del grado universitario, así como la progresión formativa de los estudiantes que desean alcanzar un nivel superior de acreditación académica accediendo a los másteres universitarios, favorece la presencia de diferentes estructuras académicas que dan respuesta a un mismo nivel de acreditación universitaria y, suponemos, que a una misma valoración social para la empleabilidad de los titulados con el “mar-chamo” de graduados universitarios en...

Entendemos y compartimos los recelos que, desde la Conferencia de Rectores de Universidades de España (CRUE), se han venido manifestando acerca de la oportunidad temporal del cambio en las enseñanzas de grado sin que, previamente, se haya podido efectuar una evaluación global de su eficacia académica y, menos aún, de su aceptación social como sustitutivo de las enseñanzas de diplomado y licenciado universitario. Máxime cuando la actual implantación del grado y del máster universitario se ha realizado por las universidades públicas en condiciones de reducción ge-

neralizada de financiación. El gasto de operaciones no financieras se ha aminorado en 1.346,68 millones de euros en los años 2010 a 2014, lo que representa una contracción del 13,88%, y con mermas en las capacidades de sus recursos humanos por la aplicación obligatoria de tasas de reposición máximas del 10 por 100 del total de las jubilaciones registradas en los diferentes colectivos que conforman las plantillas universitarias: el PDI, equivalente a tiempo completo, ha visto reducir su número en 3.486 y el PAS en 4.068 en los años 2010 a 2014, con lo que la capacidad productiva del Sistema Universitario Público Presencial se ha estrechado en un 5,51%.

No es preciso realizar sesudos análisis para concluir que las modificaciones que propician la nueva normativa para las estructuras académicas de las enseñanzas de grado y máster, justificadas por la necesidad de acomodación de nuestros títulos a los diseños académicos mayoritarios en los países firmantes al llamado Plan Bolonia, y que, a su vez, se señala vienen a reforzar la autonomía académica de las instituciones al poder elegir entre los diferentes itinerarios que se contemplan, no pueden resultar neutras en el corto y medio plazo para las capacidades productivas de las universidades. Objetivamente, es inmiscible pretender flexibilizar los productos académicos y desconsiderar las múltiples rigideces que en la actualidad condicionan los procesos y los resultados académicos de las universidades públicas.

6. Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS y José Antonio PÉREZ GARCÍA (2015): *Análisis de las consecuencias económicas que se derivarían de la aplicación extensiva del Real Decreto 43/2015, de 2 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado, en el Sistema Universitario Español.*

Formulación de escenarios académicos y económicos

Movida por esta preocupación, y ante la ausencia de documentación oficial que señalara el alcance económico que pudiera generar el cambio normativo, la dirección de la CRUE nos solicitó, en septiembre del año 2015, realizar una estimación de la repercusión económica que podría derivarse de la implantación generalizada del nuevo diseño de los títulos universitarios de grado y máster⁶.

La determinación de las consecuencias económicas que podrían derivarse de la aplicación extensiva de un modelo homogéneo de titulaciones universitarias de grado con 180 créditos ECTS (3 años) y másteres universitarios de 120 créditos ECTS (2 años), implica desconsiderar las opciones que contempla el RD 43/2015 de grados de hasta 240 créditos ECTS (4 años) y másteres de 60/90 créditos ECTS (1 año), dado que no compartimos la coexistencia de un mismo título con intensidades curriculares diferentes. Desde esta hipótesis se establecieron tres distintos itinerarios, el primero viene definido por la conservación de las estructuras académicas (4+1) y económicas (precios de grados y másteres vigentes en el curso académico 2013/2014) que nos permitirán determinar la dimensión productiva y financiera de estas enseñanzas en el sistema universitario público español; el segundo y el tercer itinerario comparten la estructura académica (3+2), aunque se establecen distintos niveles de demanda para las enseñanzas de máster (30% y 18,75% de alumnos de máster sobre la matrícula de grado, frente al 7,36% en que se cifró la matrícula de máster sobre la de grado en el curso 2013/14), y

homogenizan o diferencian los precios públicos aplicados a las enseñanzas de grado y máster, respectivamente, de conformidad con los fijados para estas enseñanzas en las distintas Comunidades Autónomas. En todos los supuestos, se han realizado los cálculos teniendo en consideración, de una parte, la presencia en la matrícula de grado de las titulaciones que habilitan para el desempeño de profesiones reguladas que deberán ajustarse, en su caso, a la normativa europea y, de otra, los rendimientos académicos de cada titulación de grado en cada universidad en el curso académico 2013/2014.

El desarrollo de los itinerarios anteriormente señalados nos ha permitido observar las consecuencias de carácter económico promovidas por el cambio en las enseñanzas de grado y máster universitario, tanto a nivel de las instituciones como para los potenciales demandantes de estos servicios universitarios. Brevemente, pasamos a relatar las principales conclusiones que pueden extraerse del mencionado informe, al tiempo que incorporamos algunos comentarios relacionados con estas cuestiones que consideramos pertinentes y que no se encuentran recogidos en el mismo.

A nivel de las instituciones universitarias

Demanda académica. Para las enseñanzas de grado se produciría una reducción en su matrícula que ciframos en 218.000 alumnos (-20,6%), con diferentes intensidades por rama de enseñanza como consecuencia de los requisitos académicos exigidos por los títulos que habilitan para las actividades profesionales reguladas. La caída de la matrícula es prácticamente coincidente con la cifra de alumnos que en los últimos quince años se vienen incorporando a las enseñanzas de grado en las universidades públicas presenciales. En el caso de la matrícula de enseñanzas de máster, dada la minoración en la duración temporal y curricular de las enseñanzas de grado y la reducida, aunque creciente, presencia que en el global de la matrícula universitaria tienen los alumnos de máster, se contemplan importantes aumentos de la matrícula que pueden fluctuar en su intensidad en función de los niveles de precios que les sean de aplicación. No obstante, las hipótesis de matriculación en enseñanzas de máster no consideran el potencial máximo de alumnos de grado que anualmente podrían acceder a este nivel formativo.

Así, en el caso de que los precios de matrícula de los másteres fueran coincidentes con los precios de los grados, el estudio ofrece un incremento neto del 337 por 100 sobre la matrícula del curso 2013/14, siendo la cifra estimada de alumnos de máster superior a los 332.000 alumnos, con lo que se compensaría ampliamente la contracción que experimentaría la matrícula de grado y, en consecuencia, las universidades verían aumentada su demanda global de servicios docentes universitarios. Menor incidencia tendría en la cifra de matrícula de enseñanzas de máster la aplicación de los precios que en el curso académico 2013/14 estaban vigentes en las diferentes Comunidades Autónomas, estimándose el aumento en un 174% y la matrícula en

208.000 alumnos, que escasamente equilibrarían las pérdidas registradas en la matrícula de enseñanzas de grado y supondría un descenso de más 86.000 alumnos con la posición inicial de la matrícula de grado y máster en el curso 2013/14.

Financiación universitaria. En el ámbito de la financiación universitaria se contemplan las dos fuentes de ingresos que conforman la llamada financiación estructural. De una parte, los ingresos generados por el cobro de las matrículas de los alumnos en sus correspondientes enseñanzas de grado y máster que para el curso académico 2013/14 se estiman en 1.527,34 millones de euros y que, según los itinerarios que consideremos, tanto en la cifra de matrícula como en los precios aplicados a cada alumno, pueden verse reducidos globalmente en un 3,4% o incrementados en un 7,2%, siendo en ambas situaciones diferentes los índices de variación que se experimentarían en los presupuestos de las distintas universidades públicas, dados los distintos niveles de precios que rigen en cada Comunidad Autónoma para cada modalidad de enseñanza. La otra fuente de ingresos que completa la financiación estructural, la procedente de las transferencias corrientes de las administraciones públicas con competencias en universidades, resultaría objetivamente reducida por la disminución en la cifra de matrícula de los alumnos de enseñanzas de grado, dado que el mecanismo fundamentalmente utilizado para fijar la subvención a las universidades es la demanda docente. La compensación de esta caída de subvenciones vendría determinada por los incrementos que cada universidad registrara en su matrícula de enseñanzas de máster y por la subvención *per cápita* asignada para esta modalidad de enseñanza, lo que, sin duda, introduce un nivel de incertidumbre en la estructura financiera de las universidades que puede cuestionar sus equilibrios presupuestarios.

En el informe se ha determinado que la subvención de las administraciones públicas a las universidades se comportaría en sintonía con la oscilación de la recaudación de los precios públicos, dado que éstos reflejan tanto la dimensión de la demanda como la proporción que cubren del coste docente que se identifica atendiendo a la experimentalidad de cada enseñanza. Aceptando estas premisas, el resultado sería que la financiación estructural– agregación de los ingresos de precios públicos y subvenciones públicas– disminuiría en un 4,1% y aumentaría en un 7,0% en los itinerarios que contemplan el mayor aumento de la matrícula con precios de máster idénticos a los de grado y un aumento de la matrícula de menor intensidad con precios de máster superiores a los aplicados a las enseñanzas de grado, respectivamente. La combinación en un mismo escenario de la presencia de una intensificación de la demanda de enseñanzas de máster y de la aplicación de los precios vigentes en las enseñanzas de grado, propiciaría una situación de crisis en las estructuras productivas y financieras de todas y cada una de las universidades públicas presenciales, puesto que verían reducida su financiación estructural y aumentada notablemente sus necesidades docentes.

Recursos humanos. Sin duda, es en este apartado donde las estimaciones que se contemplan para los dos itinerarios que hemos planteado como alternativos a la situación que en el curso académico 2013/14 ofrecían las universidades públicas presenciales para las enseñanzas de grado y máster, pueden resultar más cuestionables por los diferentes niveles de experimentalidad que ofrecen las enseñanzas de máster en relación con las enseñanzas de grado, medidos, ambos, en exigencias de carga docente de profesorado por tamaño de grupo de alumnos según sea el desempeño formativo –teoría, seminarios, prácticas, etc.–. El progresivo aumento de la matrícula de alumnos de máster que cabe prever, impulsada por un contexto de empleabilidad donde la acreditación académica es la principal señal a considerar por los empleadores en el proceso selectivo de candidatos a los puestos de trabajo, aunque este comportamiento social, a menudo, propicie la presencia de sobre-cualificación en determinados empleos, no puede ser valorado como sustitutivo de la regresión que experimentará la matrícula de las enseñanzas de grado.

Las necesidades docentes de máster, medidas en horas presenciales del profesorado con los alumnos, conllevan la participación directa de personal no docente, así como la implicación de otras rúbricas de gastos con una mayor intensidad que la exigida para el desempeño docente de los alumnos de grado. En consecuencia, incluso en el supuesto más restrictivo para la matrícula de máster, donde la demanda global resultaría inferior a la registrada conjuntamente por grado y máster, en el curso 2013/14, sería necesario que el profesorado intensificara su dedicación docente para poder atender la carga docente adicional que requieren las enseñanzas de máster frente a la exigida por las enseñanzas de grado, siendo preciso incorporar nuevo profesorado, al menos, en aquellas áreas de conocimiento con presencia docente en las enseñanzas de grado que, por razones de índole profesional, no podrán reducir su extensión curricular a la referencia de los 180 créditos ECTS. En consecuencia, cabe afirmar la presencia de no neutralidad en la determinación de las necesidades de recursos humanos por la transformación de los itinerarios curriculares de (4+1) a (3+2), porque si bien ambos suman cinco, las necesidades docentes de sus componentes son distintas.

A nivel de los alumnos universitarios

Formalmente el cambio de modelo de las enseñanzas universitarias supondría un abaratamiento del coste que tienen que asumir los alumnos que acceden al título de grado, que vendría determinado por la reducción del importe económico de la formación –de 4 a 3 años– y por la reducción del coste de oportunidad que se deriva de adelantar en un año su correspondiente oferta de empleo en el mercado laboral de los titulados universitarios. Ambos costes son diferentes para una misma enseñanza de grado en función de la universidad proveedora del servicio y de la empleabilidad

que en España vienen mostrando los distintos títulos de grado. El acceso al título de máster supondría, en función de aplicar el mismo precio que tienen las enseñanzas de grado o el precio que tienen las enseñanzas de máster en cada Comunidad Autónoma en el curso académico 2013/14, ahorros o gastos adicionales en los que se incurría en el referido curso académico en porcentajes que oscilarían del 7,7% en Castilla y León al 27,8% en Murcia, respectivamente, tanto para la valoración del ahorro como para la delimitación del gasto adicional.

Sin embargo, frente a esta argumentación es preciso, en nuestra opinión, revisar en profundidad, previa a la implementación temporal de las estructuras académicas que establece el RD 43/2015, la determinación y aplicación del sistema vigente de precios y ayudas al estudio que en modo alguno puede ser mimético con los que están operando que, como en reiteradas ocasiones hemos señalado⁷, han acentuado las brechas que venían observándose en las contribuciones directas que realizan los alumnos al coste de la prestación de los servicios docentes en las diferentes Comunidades Autónomas –en el curso 2013/14 el crédito de las titulaciones de mayor experimentalidad en las universidades públicas catalanas era 3,13 veces mayor que el vigente en las universidades públicas andaluzas–, al tiempo que se han endurecido los requisitos de acceso y de permanencia para ser beneficiario de beca que, a su vez, han visto reducirse su dotación económica media en más del 11% en el periodo 2012 a 2014.

Los potenciales estudiantes universitarios deben encontrar en su acceso a la universidad una oferta de enseñanzas cuyos contenidos curriculares permitan una formación integral del individuo que pueda ser de utilidad social, garantizando para su acceso y permanencia el principio de igualdad de oportunidades y asumiendo el alumno la necesidad de compensar con su esfuerzo y dedicación los recursos que la sociedad les facilita. La consideración de estas premisas supone introducir importantes cambios en el diseño de nuestro sistema universitario público que trascienden a la reforma de las enseñanzas universitarias que son el objeto de estas líneas. No obstante, en modo alguno debemos favorecer reformas que por su parcialidad puedan acentuar las desigualdades que se observan en el sistema universitario público.

Conclusiones

La aplicación generalizada de la nueva estructura de enseñanzas universitarias que contempla el RD 43/2015, de 2 de febrero, tendrá consecuencias relevantes para los estudiantes, que pueden ver encarecidos los costes de su acreditación académica, al tiempo que pueden verse afectados por la restricción del principio de igualdad de oportunidades. Igualmente, las universidades verán cómo varía la dimensión y configuración de su demanda docente, cómo la financiación estructural puede reducirse, cómo se modifica la aportación de sus componentes y cómo pueden aumentar

7. Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS y José A. PÉREZ GARCÍA (2012): "Becas universitarias: recortes y exclusiones". El País, 17/09; Juan HERNÁNDEZ ARMENTEROS y José A. PÉREZ GARCÍA (2014): Crisis fiscal, finanzas universitarias y equidad contributiva. Cuaderno de Trabajo, nº 7. Studia XXI. Fundación Europea Sociedad y Educación. Madrid.

las necesidades de profesorado, aún con tamaño de matrícula inferior al previo de la reforma. Este escenario situaría a las universidades públicas ante el reto de abordar una reforma bajo la premisa, ya utilizada para la actual implantación del grado, de coste cero.

Las consecuencias descritas para el alumnado en lo referente al encarecimiento del coste de la obtención de la acreditación de máster, deben ser abordadas desde la aplicación de un sistema contributivo al coste del servicio docente que considere la renta familiar del alumno como referente para fijar su aportación directa, al tiempo que deben potenciarse las ayudas de carácter compensatorio de las rentas salariales no percibidas durante los años de estudio para aquellos alumnos con bajos niveles de renta familiar. En el corto plazo, hasta que se hayan implementado estos cambios, los precios a aplicar para las enseñanzas de máster deberían ser coincidentes con los precios fijados para las enseñanzas de grado.

Las consecuencias que pueden sufrir en el corto plazo las universidades en sus estructuras productivas y financieras como consecuencia de los cambios en la dimensión y composición de su demanda docente deben ser tratadas mediante medidas compensatorias y/ o medidas que permitan la adaptación de los costes institucionales a los cambios que puedan darse en su financiación estructural. A medio plazo, las universidades públicas deben disponer de unos costes estándar para cada modalidad de enseñanza y unos índices variables de financiación pública fijados según la capacidad financiera del demandante de los servicios universitarios docentes.

La no neutralidad económica y productiva que puede preverse de la aplicación extensiva del RD 43/2015 viene a conjurarse con las deficiencias, insuficiencias e improvisaciones que para esta reforma de las enseñanzas universitarias se han resaltado en las páginas anteriores de este documento. En el ámbito de la financiación universitaria y en lo tocante a transparencia y eficiencia institucional, es preciso recuperar los acuerdos que se habían alcanzado en los años previos a la crisis económica entre los diferentes agentes con capacidad decisiva en las universidades y, al mismo tiempo, generalizar e intensificar el uso de modelos objetivos de financiación que han visto cómo la crisis económica ha oscurecido su eficacia para avanzar en los cambios que demanda el Espacio Europeo de Educación Superior.

4.3. AUTONOMÍA Y COMPETENCIA, BASES PARA LA DISCUSIÓN SOBRE UN POSIBLE MODELO DE FINANCIACIÓN UNIVERSITARIA

Ponente: Antonio Cabrales. Department of Economics, University College London

La discusión acerca de un nuevo sistema de financiación y organización para las universidades de España es fundamental por dos motivos: el primero es que el progreso económico y social de nuestro país solamente va a ser posible si mejora nuestro capital humano y nuestra capacidad de innovar y producir conocimiento

científico. La universidad debe desempeñar un papel destacado en conseguir ese objetivo. El segundo es que la competencia y la autonomía universitarias son fundamentales para conseguir una universidad excelente. Competencia para atraer fondos de investigación y estudiantes. Autonomía para diseñar políticas de contratación y remuneración del personal, así como para diseñar planes de estudios y atraer estudiantes.

El nuevo modelo de financiación debería ser la pieza clave en la generación de los incentivos para crear una universidad excelente. En realidad el modelo actual de financiación en algunos lugares, como la Comunidad de Madrid o Valencia, ya presenta algunos elementos para esta generación de incentivos, pero aún le falta exigencia y claridad. Para empezar, sería útil aclarar mediante el modelo de financiación que las universidades tienen dos objetivos, la investigación y la docencia, y que ambos son igualmente importantes. Por tanto, la financiación se debería de hacer al 50% por cada uno de estos objetivos.

La segunda reflexión es que la financiación debe darse fundamentalmente por resultados. La sociedad está comprando servicios a la universidad, y debe pagar por estos servicios, no por la cantidad de edificios o personal que los generan. De esta manera se producen incentivos para usar los recursos de manera más eficiente, algo que, dada la situación fiscal de nuestro país, debe ser una consideración de primer orden en el diseño de cualquier política pública.

Cuando las universidades son responsables finales de los resultados de los estudiantes aparecen incentivos muy potentes para tomar las decisiones adecuadas sobre la estructura del grado, entre otras cosas. Para ser más específico: si un grado de 180 créditos es un error, disminuirá la empleabilidad del estudiante, y si esto repercute en las finanzas de la universidad, la decisión se tomará menos a la ligera. Pero lógicamente este principio sirve igual para otras muchas decisiones universitarias. Resulta menos necesario (o totalmente innecesario) un costosísimo proceso burocrático de acreditación nacional de titulaciones si las universidades se responsabilizan de los resultados de los estudiantes. La universidad que cree un grado inútil, demasiado corto, demasiado largo, con asignaturas redundantes o con falta de asignaturas necesarias, producirá estudiantes peor formados, y no se podrán lograr buenos empleos. Y esto debería disciplinar sus decisiones.

Finalmente, los resultados por los que se debe pagar a las universidades deben ser exigentes, porque en las circunstancias actuales no nos podemos permitir seguir como si nada pasara. Los ciudadanos son conscientes de que España está en una encrucijada histórica y son capaces de aceptar reformas exigentes y atrevidas si se les explican bien. La alternativa a no reformarnos es quedarnos descolgados de los países de primera.

En resumen, la financiación se debe basar al 50% en resultados de investigación y en otro 50% en resultados de docencia. Y los resultados que se miden deben tener en cuenta de manera primordial la calidad y la excelencia ante todo.

8. Incluyendo los artículos de sus doctorandos que provengan de la tesis, una medida mucho mejor del resultado de los programas de doctorado que el número de doctores que se utiliza en la actualidad.

Se puede argumentar que la financiación de las universidades en algunas comunidades ya tiene en cuenta los resultados de investigación. El problema es que lo hace de maneras indirectas y poco selectivas. Uno de los indicadores, por poner un ejemplo, es el número de sexenios relativos de los investigadores de plantilla. Pero los sexenios en muchas disciplinas simplemente no premian la excelencia, ya que se otorgan por haber llegado a un umbral de publicaciones mínimo. Esto impide premiar o distinguir a los departamentos o investigadores más notables. También se consideran las tesis leídas en una universidad, sin tener en cuenta si estas tesis son buenas, regulares o francamente malas.

Me parece que la mejor forma de proceder pasa por fijarse en exclusiva en los resultados finales de investigación. Es decir, el resultado que se financia es la cantidad de publicaciones de *todos* los investigadores de cada universidad⁸ ponderando de manera intensa por la calidad de estas publicaciones. Esta calidad se puede medir, dependiendo de los estándares de cada disciplina, por el prestigio de las revistas científicas o las citas de los artículos y libros publicados.

En docencia también es importante financiar por los resultados de la misma. Es importante saber qué titulaciones son una necesidad social y cuáles son un lujo que no debería pagar el contribuyente. Y la fórmula más razonable de medir el resultado es considerando los resultados laborales de los egresados. Y yo no me pararía exclusivamente en la “inserción”, es decir, las tasas de empleo o el tipo de contratos. Los graduados universitarios españoles tienen tasas adecuadas de empleo, por comparación a los que no pasaron por la universidad. Pero muchos están sobre-cualificados para el trabajo que desempeñan y la sociedad no puede ni debe financiar esa sobre-cualificación.

Por tanto, la financiación debe estar condicionada, idealmente, a la corriente salarial futura de los egresados por cada titulación en los primeros años después de finalizar los estudios. Para simplificar, a la tasa de empleo multiplicada por el salario medio una vez se encuentra empleo.

Una objeción posible es que si se premia de manera extrema los resultados de docencia e investigación, nadie va a querer realizar tareas de gestión. Esto no es cierto si las universidades tienen auténtica autonomía de gestión. Dada la importancia de conseguir buenos profesores y buenos resultados, los buenos gestores tienen una tasa de rentabilidad muy elevada que toda la comunidad universitaria va a percibir con facilidad. Y, además, al gestor que lo haga bien se le debería poder pagar lo suficiente como para que le compense dejar sus otras actividades.

Esta propuesta tampoco menciona un ejercicio de evaluación de la transferencia de conocimiento. La razón es que las actividades de transferencia, si son útiles de verdad, las debe pagar el sector privado a los profesores que las hagan bien.

La consecución de estos objetivos de excelencia, guiados por incentivos financieros, solamente será efectiva si las universidades tienen auténtica autonomía para gestionar sus tareas. Ello exige que las universidades dispongan de instrumentos legales para:

- a. Competir por el profesorado mediante figuras contractuales flexibles.
- b. Crear, extinguir o fusionar titulaciones.
- c. Realizar la necesaria reconversión del personal y su actividad.

Por ejemplo, las universidades con peores resultados de investigación pueden querer contratar a buenos investigadores para mejorar esos resultados. Ese tipo de investigador puede requerir que las universidades tengan la posibilidad de pagar salarios más elevados y ofrecer condiciones de trabajo favorables para ir a ese lugar. También puede ser necesario permitir a las universidades extinguir departamentos cuyos resultados de docencia o investigación no sean satisfactorios, o su fusión con los de otras universidades que puedan acogerlos.

Asimismo una universidad puede tener titulaciones que deben extinguirse por su falta de rentabilidad social o ideas nuevas sobre titulaciones atractivas. Y esto requiere libertad de creación y eliminación de titulaciones, así como fusiones interuniversitarias de las mismas. La disciplina presupuestaria que genera el pago por resultados hace imposible que esta creación o destrucción se haga de manera frívola.

La parte más importante de un cambio en esta financiación debe venir de tasas de estudiantes, tanto nacionales como extranjeros. Para resolver este problema, un objetivo importante debe ser el conseguir una aprobación de tasas más elevadas por parte del gobierno de la nación. Esta subida se debe complementar con becas y préstamos generosos para que nadie se quede fuera de la universidad por la financiación.

Pero otro objetivo importante de la internacionalización de nuestras universidades es atraer estudiantes extranjeros que paguen tasas significativas, lo que puede requerir un mayor énfasis en titulaciones bilingües como las que ya se imparten en algunas universidades.

Unas líneas estratégicas como las aquí planteadas merecen, al menos, ser tenidas en cuenta en una discusión rigurosa y sensata sobre un nuevo modelo de financiación que, al margen de una posible revisión de la duración de nuestros estudios de grado y posgrado, debería fundarse, sobre todo, en la necesidad de servir a los intereses de los ciudadanos españoles.

NUEVE RECOMENDACIONES Y UNA CONSIDERACIÓN FINAL

Antonio Cabrales
University College London

Antonio Embid
Universidad de Zaragoza

M^a Antonia García Benau
Universidad de Valencia

Javier García Cañete
Universidad Rey Juan Carlos

Ángel José Gómez Montoro
Universidad de Navarra

Guy Haug
Experto internacional en Educación Superior

Juan Hernández Armenteros
Universidad de Jaén

Francisco Marcellán
Universidad Carlos III

José Juan Moreso
Universidad Pompeu Fabra

José Antonio Pérez García
Universidad Politécnica de Valencia

Javier Uceda
Universidad Politécnica de Madrid

Pello Salaburu
Universidad del País Vasco (UPV-EHU)

Josep M. Vilalta
Asociación Catalana de Universidades
Públicas (ACUP)

Federico Gutiérrez Solana
Universidad de Cantabria

Víctor Pérez-Díaz
Presidente de Analistas Socio-Políticos

Juan Carlos Rodríguez
Investigador de Analistas Socio-Políticos

El Real Decreto 43/2015 sobre la duración del grado que ha suscitado las reflexiones de las páginas precedentes, tal y como se ha explicado en este documento, afecta a múltiples y relevantes aspectos del sistema universitario español: problemas de calidad, organización y financiación, problemas de homologaciones, de acceso a la función pública, de alcance y de responsabilidad en la toma de decisiones, de impacto en la empleabilidad de los egresados, repercusiones en la función social y cultural de las universidades, existencia o no de evaluaciones suficientes sobre la actual estructura, etc.

Las consideraciones que recoge este Documento de Trabajo revelan una vez más la necesidad de una discusión pública de mayor calado, todavía pendiente en la historia reciente de la Educación Superior en España, y que probablemente debería atender dos cuestiones importantes:

- a. Por una parte, se trataría de responder a la pregunta sobre el tipo de sistema universitario que queremos. Uno basado en mayores dosis de diversidad y de competencia, modalidades de rendición de cuentas adecuadas a ambas, y, quizá, más riesgo, probablemente con la presencia de mecanismos de coordinación basados en acuerdos interuniversitarios (por así decirlo, de abajo arriba), pero asumiendo las instituciones las consecuencias de la autonomía y la diversidad. Otro, basado en la homogeneidad, niveles mínimos de competencia entre universidades, mayor previsibilidad y, quizá, más estabilidad. Todo ello fijado desde arriba, pero también imaginable como resultado de acuerdos entre todas o casi todas las universidades. En cada una de las opciones existe ya el marco legal necesario para conceder un amplio margen para la experimentación y referencias internacionales para contrastar el posible impacto de su aplicación en España.
- b. Por otra parte, la discusión pública sobre la Educación Superior debería ser quizá menos autorreferencial y mucho más abierta a la sociedad, convirtiéndose en un ejercicio ampliamente representativo y transparente, con vocación de servicio a los intereses de los ciudadanos, a fin de que se sientan más seguros acerca de lo que suponen los estudios universitarios en un marco internacional, confíen en el sistema y le otorguen la reputación que merezca.

Partimos de la necesidad de una práctica de evaluación de los efectos de las políticas públicas universitarias, de adoptar una perspectiva pluridimensional en las reformas, de propiciar una conversación participativa y transparente, y de atender los intereses de la sociedad que financia, en último término, la prestación de los servicios universitarios. Por ello, la mayoría de los autores del documento (a los que se suman otros miembros de Studia XXI) proponen a continuación nueve recomendaciones que se plantean como un punto de partida para propiciar y animar ese imprescindible debate público y que se han agrupado en los apartados siguientes:

- A. Sobre los objetivos de la reforma.
- B. Sobre la duración de los estudios de grado.
- C. Sobre sus efectos en los elementos configuradores del sistema universitario español.

A. SOBRE LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA

Las universidades y los sistemas universitarios deben adaptarse a una sociedad dinámica y cambiante, y ganar en capacidad de liderazgo, de adaptación y flexibilidad en sus ofertas formativas y de orientación a la empleabilidad de sus egresados, atendiendo a la realidad de su marco institucional, a lo mejor de su tradición cultural y, también, a sus peculiaridades nacionales y territoriales. Por ello, sobre los objetivos de la reforma proponemos lo siguiente:

RECOMENDACIÓN 1

El debido debate público sobre la aplicación y desarrollo del RD 43/2015 debería contar con la participación de expertos independientes y basarse en análisis cuantitativos y cualitativos suficientemente ricos; la posible incorporación de variedad en la duración de los estudios de grado puede suponer notables impactos organizativos, procedimentales y estructurales, que hacen aconsejable madurar las decisiones estratégicas para poder argumentar con rigor los puntos de acuerdo y de desacuerdo.

RECOMENDACIÓN 2

Sin perjuicio de que conseguir una diversificación en la duración del grado pueda ser saludable para el sistema universitario, es exigible que las razones que apoyen las nuevas ofertas respondan a criterios de transparencia y acreditación de la calidad a través de mecanismos externos de evaluación y control.

En realidad, no creemos que lo decisivo para nuestro sistema universitario sea modificar la duración de los grados. Los objetivos que deberían guiar una reforma universitaria en España tienen que fijarse en otros aspectos: la renovación curricular y metodológica, la disminución de las cargas administrativas y burocráticas, el aprendizaje a lo largo de la vida, la mejora de la gobernanza y el cambio de modelo de financiación universitaria, el fomento de las capacidades innovadoras de las universidades y su competitividad en el ámbito europeo y mundial.

B. SOBRE LA DURACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE GRADO

El debate sobre la duración de los estudios de grado nos conduce a otros problemas mucho más importantes: es preciso fijar con mayor claridad la misión de cada universidad (que no tiene por qué ser igual o similar en todas), abrir caminos a su diferenciación y recuperar y reconocer el concepto de excelencia como motor de actuación. Por ello, sobre la duración de los estudios de grado recomendamos una discusión abierta a reflexionar sobre las propuestas siguientes:

RECOMENDACIÓN 3

Es preciso mantener un sistema de grados sólidos y robustos, con mayor relevancia, rendimiento e internacionalidad que antes, y reforzar o modernizar los niveles que más lo necesitan: el máster y el doctorado. La reforma más necesaria y urgente debería ser el fortalecimiento de los másteres; la existencia generalizada de másteres de 60 ECTS (frente a los europeos que oscilan entre los 90 y 120 créditos), daña la imagen del postgrado español y disminuye su atractivo. Esta reforma se debería introducir de manera autónoma, sin vincularla con la creación de grados cortos.

RECOMENDACIÓN 4

De igual modo que el Gobierno ha considerado urgente modificar la duración del grado en España para “homogeneizarla a los países de nuestro entorno”, sería conveniente fijar los mismos créditos para cada uno de los grados, de modo que no pudiera haber grados con la misma denominación y distinta duración o, en todo caso, establecer algunos criterios generales mínimos, similares a los que se establecieron en su día mediante las memorias de verificación, por los cuales unos grados puedan tener 180 créditos y otros 240 en las instituciones que los oferten. En este punto el RD 43/2015 parece atribuir a las universidades un mayor protagonismo a la hora de alcanzar acuerdos.

RECOMENDACIÓN 5

La creación de ciertos grados cortos podría ser una fuente de más diversidad y eficiencia, si se limitara a algunos campos (en los que se puede lograr un nivel suficiente de empleabilidad en 3 años), y se acompañara de más pasarelas con la Formación Profesional y continua basadas en el *Reconocimiento de Aprendizajes Previos*. Otra opción, no incompatible con la anterior, sería, en el caso de que las universidades se inclinaran por los actuales grados de 240 créditos, la creación de algún título previo o de una *Certificación de Estudios Universitarios Iniciales* que los relacionara u homologara con la Formación Profesional de Grado Superior.

En nuestra opinión, la discusión sobre la duración del grado en España debe asociarse a dos cuestiones fundamentales: por un lado, la de una mayor diversificación de las instituciones de Educación Superior y su especialización en enseñanzas de grado o de posgrado o de ambas a la vez, y la revisión de los estudios de máster para incrementar su atractivo en Europa.

C. SOBRE SUS EFECTOS EN LOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL

Los futuros estudiantes universitarios deben encontrar una oferta de enseñanzas cuyos contenidos permitan una educación integral del individuo que, a su vez, pueda ser de utilidad social. El principio de igualdad de oportunidades debe estar en la base del acceso a la universidad, a través de un sistema de becas y ayudas que nos acerque a los estándares europeos, asumiendo en todo caso el alumno la necesidad de responder con su esfuerzo y dedicación a los recursos que la sociedad le facilita. Algunos de estos principios deben guiar la configuración del sistema universitario español, que puede verse afectada por el RD 43/2015.

Por ello recomendamos que la discusión pública sobre el desarrollo del RD 43/2015 sea también una oportunidad para abordar en profundidad la autonomía universitaria, la financiación y la gobernanza, a partir de las siguientes propuestas:

RECOMENDACIÓN 6

Si queremos que el sistema universitario español conserve una cierta articulación y una cierta capacidad de ser percibido, precisamente, como un modelo, habríamos de optar entre grados de tres o de cuatro años con el fin de que la tipología de los grados fuera *comprensible* para los estudiantes. Un modelo *reconocible* significa que los grados universitarios tradicionales, sin conexiones directas con el ejercicio

profesional, tengan la misma duración. Un modelo *flexible* significa que, una vez establecido aquello que lo hace comprensible, es posible introducir variaciones.

RECOMENDACIÓN 7

Es necesario tener presentes los efectos de la nueva regulación del grado sobre el acceso a la función pública en condiciones de igualdad, un acceso que está vinculado a la posesión de una determinada titulación académica, diferente según el grupo, cuerpo y escala al que se desee acceder ingresando en la función pública o mediante promoción interna.

RECOMENDACIÓN 8

No parece posible asegurar la viabilidad financiera de las universidades mediante una (supuesta) continuidad de matrícula estudiantil entre los grados y los másteres, en cualquiera de los dos hipotéticos modelos (3+2 o 4+1). La caída en las cifras de matrícula de los grados derivada de la reducción de la duración a tres años no se vería necesariamente compensada por el aumento de la matrícula en estudios de máster, por lo que las universidades no verían necesariamente sostenida o aumentada su demanda global de servicios docentes.

RECOMENDACIÓN 9

En el ámbito de la financiación universitaria y en lo tocante a transparencia y eficiencia institucional, es preciso volver a considerar los argumentos que hicieron posibles los acuerdos que se habían alcanzado en los años previos a la crisis económica y, al mismo tiempo, diseñar, generalizar e intensificar el uso de nuevos modelos objetivos de financiación por resultados.

La Educación Superior en España, para poder guiarse por objetivos de excelencia e incentivos económicos ligados a los resultados, debería plantearse ámbitos de actuación para un auténtico ejercicio de la autonomía universitaria: crear, extinguir, fusionar e implantar títulos (ya verificados) sin contar necesariamente con la aquiescencia de la Comunidad Autónoma correspondiente; aligerar los sistemas de gobierno actuales, las cargas burocráticas y la complejidad en la toma de decisiones; establecer los precios de las enseñanzas que imparten; determinar criterios propios de elección de su alumnado o de selección del profesorado, por ejemplo, mediante figuras contractuales flexibles; introducir diferencias retributivas relevantes atendiendo al cumplimiento de objetivos; y, entre otros ámbitos, poder llevar a cabo una reorganización efectiva del personal y de su actividad acorde, por ejemplo, con la demanda de sus estudios.

CONSIDERACIÓN FINAL

Una parte de los redactores de este Documento de Trabajo y algún miembro más de Studia XXI creyeron conveniente especificar todavía más su postura con respecto a la aplicación del RD 43/2015. Fruto de ello es la siguiente consideración final, que suscriben Antonio Cabrales, Antonio Embid, M^a Antonia García Benau, Javier García Cañete, Ángel José Gómez Montoro, Federico Gutiérrez Solana, Guy Haug, Juan Hernández Armenteros, Francisco Marcellán, José Juan Moreso, José Antonio Pérez García, Javier Uceda, Pello Salaburu, Josep María Vilalta, Javier Vidal, Miguel Ángel Sancho, Mercedes de Esteban Villar y José Manuel Moreno.

Por tanto, dadas las consideraciones recogidas en este Documento de Trabajo, la mayoría de sus ponentes así como algunos miembros de Studia XXI entenderían más que razonable que no se hiciera uso por las Universidades de la posibilidad de configurar grados inferiores a los 240 créditos de duración antes de que se hubieran cumplimentado las premisas de diálogo, evaluación y valoración general sobre los efectos en el sistema universitario español, referidos en este informe.

ANEXO

¿Y AHORA QUÉ? CUESTIONES PARA EL DEBATE

El proceso de discusión interna que han llevado a cabo los miembros de Studia XXI para acordar un mínimo común de ideas compartidas, se ha resuelto en el último apartado con una relación de nueve recomendaciones. Las consideraciones sobre la duración del grado en España recogidas en este documento y surgidas como consecuencia de la promulgación del RD 43/2015 han servido, sobre todo, para insistir en la idea de no distraer sobre la necesidad de atender otras cuestiones sin duda más urgentes para el sistema universitario español.

El debate no se cierra en el último apartado del informe, más bien al contrario. La búsqueda de acuerdos para redactar las recomendaciones nos ha permitido abrir nuevos caminos a la discusión, plantear supuestos para la aplicación y el desarrollo de la norma, así como algunos interrogantes de los que se da cuenta en este Anexo.

Al reseñar algunas de las cuestiones debatidas, los directores de Studia XXI pretenden reflejar la diversidad de puntos de vista, lo enriquecedor de la suma de perspectivas y la elevada calidad de la discusión. Los interrogantes que se destacan a continuación han estado en el centro del debate. Algunos tienen respuesta en los capítulos del documento. Otros se han resuelto en la redacción de las recomendaciones. Por último, hay otros que se incoan en este Anexo para orientar las posibilidades que abre la norma.

Todo ello es una muestra de lo que sería un ejercicio razonado y sensato sobre cualquier medida de calado en la Educación Superior en España y con el que Studia XXI cumple sus objetivos de moderar y proponer una conversación abierta, independiente y constructiva al servicio de la universidad española.

A. SOBRE LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA

- Habida cuenta del tiempo transcurrido, ¿no convendría abordar una reflexión detenida y fundamentada teniendo en cuenta las áreas de conocimiento que podrían resultar afectadas por el RD 43/2015? ¿Debería esta reflexión orientar las decisiones acerca del recorrido de la norma en España?
- Un cambio generalizado de los grados y la consecuente reestructuración de los másteres, ¿conllevaría un alto riesgo para el conjunto del sistema de Educación Superior español?
- ¿Conviene a las universidades entrar en un nuevo y largo periodo de cambio estructural y formal en vez de estratégico?
- ¿Quién o quiénes deberían moderar el debate? ¿Están las universidades, la administración educativa, las asociaciones o la academia dispuestas a propiciarlo?
- ¿Afecta la discusión sobre la aplicación del RD 43/2015 a los objetivos de calidad y adquisición de competencias de los egresados, y a las necesidades del mercado de trabajo?

B. SOBRE LA DURACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE GRADO

- ¿Sería incoherente la coexistencia de grados que den lugar a una cualificación similar con un número de créditos diferente? ¿Tal desarrollo no generaría desconcierto en los usuarios del sistema universitario español?
- Un arbitrario desarrollo del RD 43/2015, ¿podría acarrear consecuencias en una clasificación del grado español del tipo importante vs menos importante, mejor vs peor, finalista vs intermedio, generalista vs especializado, de primera vs de segunda categoría, regulado vs no regulado, grado vs grado avanzado etc.? ¿Establecer categorías de grados no sería ajeno al espíritu de Bolonia?
- ¿Deberían todos los grados tener la misma duración, tres años (180 créditos) o cuatro años (240)?
- ¿Cabe plantearse, para el caso de que todos los grados tuvieran 240 créditos que pudieran existir titulaciones distintas del grado con menos créditos?
- ¿El hecho de disponer de un grado con el mismo título y números de créditos distintos no sería un incentivo para el *dumping*? Es decir, ¿implicaría depreciar el valor académico de la titulación y confundir al usuario?
- ¿Podría un grado de 180 créditos permitir el acceso a grados de 240?
- ¿Deben las universidades disponer de libertad para hacer lo que determinen a partir de criterios propios o deben fijarse criterios similares para todos los grados? ¿Titulaciones más cortas deberían corresponderse con objetivos de aprendizaje diferentes y tales diferencias deberían reflejarse en el nombre de la titulación?
- Si la opción que se adoptara entre los 180 y 240 créditos fuera asociada a nombres distintos para los diversos grados, de manera que dos o más de ellos, con distinta duración, no pudieran llamarse de la misma forma, ¿se evitaría confusión y desconfianza en los estudiantes y sus familias y, más en general, entre los ciudadanos?
- ¿Tiene sentido que un grado en Biología, Física o Filosofía pueda tener el mismo nombre con independencia de su duración?
- ¿Cabrían titulaciones con un número de créditos que oscilara entre los 180 y 240 créditos? ¿Y con una duración que oscilara entre los 3 y los 5 años?

- En caso de coexistir títulos de 180 y 240 créditos, ¿deben las universidades establecer procedimientos de publicidad suficientes que garanticen información a los estudiantes y a la sociedad sobre los efectos de cada uno de estos dos tipos de títulos?

C. SOBRE SUS EFECTOS EN LOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL

- ¿No es arriesgado invocar la autonomía de las universidades para materializar las disposiciones contenidas en el RD 43/2015? ¿Dejar estas decisiones al albur de cada universidad no acarrearía consecuencias negativas en el conjunto del sistema universitario español?
- ¿En qué medida el RD 43/2015 afecta a la autonomía universitaria, a los catálogos de títulos, a los actuales procedimientos de verificación y aprobación, a los contenidos académicos de cada título o directrices propias, a posibles discusiones internas en el seno de las universidades por áreas de conocimiento, títulos, centros y profesiones, en los ejercicios para profesiones reguladas, etc.?
- ¿El ejercicio de la autonomía universitaria permite a las universidades ser flexibles, diversas y eficientes sin necesidad de con-

tar con la intervención de la administración educativa? ¿Parece aconsejable que, en determinadas cuestiones, haya una regulación básica de dicha autonomía?

- ¿Cómo afectarían a los Consejos de Gobierno y, aunque en menor medida, a los Consejos Sociales las decisiones estratégicas sobre la duración de los grados? ¿Han de tomarse por consenso o más bien entran dentro de la responsabilidad de gobierno? ¿Cómo y ante quién deberían ser justificadas: financiadores, demanda, usuarios, administraciones, etc.?
- ¿Deberían los principios de eficacia y eficiencia estar presentes en cualquier consideración económica sobre el cambio de duración del grado universitario?
- ¿En qué medida afecta la revisión de la duración del grado a las necesidades de recursos humanos? ¿Son equiparables las características docentes adecuadas para atender el itinerario 4+1 y las adecuadas para el itinerario 3+2?
- ¿Son las universidades responsables últimas de los resultados de sus estudiantes? La universidad que cree un grado inútil, demasiado corto, demasiado largo, con asignaturas redundantes o con falta de asignaturas necesarias, producirá estudiantes peor formados, y no se podrán lograr buenos empleos. ¿Ello disciplinaría sus decisiones?



Fundación Europea Sociedad y Educación
European Foundation Society and Education

José Abascal, 57
28003 Madrid
T 34 91 455 15 76
F 34 91 399 40 12

Rue de Trèves, 49 bte 3
B 1040 Bruxelles
T 32 2 280 6340
F 32 2 280 6338

www.sociedadyeducacion.org
fundacion@sociedadyeducacion.org



Studia XXI es un programa de trabajo con vocación de contribuir al debate sobre el futuro de la Universidad en España, en el que un grupo de expertos reflexiona conjuntamente sobre los retos a los que se enfrenta.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 1 / 2010**
Pluralidad de misiones en el Espacio Europeo de Educación Superior
- 2 / 2011**
La internacionalización de las Universidades, una estrategia necesaria
- 3 / 2011**
El marco institucional de las Universidades públicas: políticas de mejora
- 4 / 2011**
Profesores y estudiantes en el centro de la universidad
- 5 / 2011**
Garantía de calidad y rendición de cuentas en las Universidades
- 6 / 2012**
Nuevas perspectivas para la financiación y el gobierno de las universidades

CUADERNOS DE TRABAJO

- 1 / 2013**
La Estrategia Universidad 2015: ¿marcando un rumbo?
Francisco Marcellán Español
- 2 / 2013**
La Universidad informal
Javier Vidal
- 3 / 2013**
Autonomía y competitividad de las universidades
Antonio Embid Irujo
- 4 / 2013**
La tercera misión universitaria. Innovación y transferencia de conocimientos en las universidades españolas
Josep M. Vilalta
- 5 / 2013**
Instrumentos para una financiación eficaz de las universidades
José Antonio Pérez García
Juan Hernández Armenteros
- 6 / 2013**
Hacia más diversidad universitaria
Guy Haug
- 7 / 2013**
Crisis fiscal, finanzas universitarias y equidad contributiva
Juan Hernández Armenteros
José Antonio Pérez García
- 8 / 2014**
Responsabilidad social universitaria y desarrollo sostenible
M^a Antonia García Benau
- Número Especial / 2014**
Opiniones de los españoles sobre sus universidades: algunas perspectivas
Víctor Pérez-Díaz
Juan Carlos Rodríguez