

Y  
ACTAS  
SIMPOSIOS



**EL  
DESARROLLO  
DE LA  
REFORMA  
UNIVERSITARIA**







**EL DESARROLLO  
DE LA  
REFORMA UNIVERSITARIA**



MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

Consejo de Universidades. Secretaría General.

EDITA: CENTRO DE PUBLICACIONES - Secretaría General Técnica.

Ministerio de Educación y Ciencia.

DISEÑO Y CUBIERTA: Centro de Publicaciones. (J. Soria y J. Herrero).

Tirada: 3.000 ej.

Depósito Legal: M-1718-1987.

NIPO: 177-86-074-6.

I.S.B.N.: 84-369-1328-0.

Imprime: Comercial MALVAR, S.L.

San Leopoldo, 70. 28029 MADRID.

---

# INDICE

---

7

**EL DESARROLLO DE LA REFORMA UNIVERSITARIA**

D. José M.<sup>a</sup> Maravall Herrero

---

33

**EL PROFESORADO Y LA LEY DE REFORMA UNIVERSITARIA:  
CONCURSOS Y PLANTILLAS**

D. Antonio Pascual Acosta

---

51

**EL EJERCICIO DE LA AUTONOMIA POR LAS UNIVERSIDADES**

D. José M.<sup>a</sup> Bricall Masip

---

63

**LA REORDENACION DE LOS DEPARTAMENTOS Y SU FUNCIONAMIENTO:  
LA ORGANIZACION DE LAS ENSEÑANZAS**

D. Carlos Pajares Vales

---

69

**ACCESO A LA UNIVERSIDAD, CAPACIDAD DE LOS CENTROS  
Y PERMANENCIA DE LOS ESTUDIANTES**

D.<sup>a</sup> Elisa Pérez Vera

---

79

**FORMACION DEL PROFESORADO: TERCER CICLO**

D. Francisco Yndurain Muñoz

---

89

**INVESTIGACION Y APLICACION DEL ARTICULO 11 DE LA LEY DE REFORMA  
UNIVERSITARIA: MECANISMOS DE MEDIACION PARA LA PRESTACION DE  
SERVICIOS POR LAS UNIVERSIDADES AL SECTOR PRODUCTIVO**

D. Rafael Portaencasa Baeza

---

101

**LA FINANCIACION DE LAS UNIVERSIDADES**

D. Juan Velarde Fuertes

---





Por acuerdo de la Mesa del Pleno, el Consejo de Universidades, más de un año desde su puesta en funcionamiento, y, habiendo ya se aprobó la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, acordó convocar un seminario con el objetivo de reflexionar sobre alguno de los extremos relativos a la aplicación y desarrollo de la Ley de Reforma Universitaria hecha en 1962.

Dicho Pleno se celebró en Santander, en el Palacio de la Universidad, con la colaboración de la Universidad Internacional «Menéndez Velasco», y, para efectuar un primer análisis que suscitara y contrastara los debates sobre los asuntos objeto de discusión, se encargaron de la preparación de las Ponencias miembros del Consejo de Universidades.

Dichas Ponencias son las que se incluyen en el presente volumen.



# EL DESARROLLO DE LA REFORMA UNIVERSITARIA

JOSE MARIA MARAVALL HERRERO

Ministro de Educación y Ciencia  
Presidente del Consejo de Universidades



En septiembre de 1983, hace ahora tres años, la Ley de Reforma Universitaria se publicó en el Boletín Oficial del Estado. Al comenzar una nueva legislatura y con la perspectiva de este período transcurrido, resulta necesario efectuar una revisión de los avances que se han realizado y también de las resistencias que se han manifestado en el proceso de reforma de la Universidad. Resulta también oportuno destacar los principios esenciales de la LRU y aclarar las tareas que deben afrontarse en estos últimos años para asegurar la reforma de las Universidades. Estos son los propósitos de un Libro Blanco sobre la reforma universitaria, que se halla en preparación y que haré público en pocos meses.

Quiero insistir, para comenzar, en una consideración, obvia para todos los que conocen el mundo de la enseñanza pero no tan evidente para otros sectores de la sociedad española: en general, toda reforma educativa amplia y, en particular, una reforma de la Universidad como la que era necesario llevar a cabo en España, requieren un prolongado período de tiempo para culminarse, tanto por su dimensión cuantitativa (el volumen del alumnado, del profesorado, de los centros) como por su dimensión cualitativa (la variedad y complejidad de las tareas que diariamente se llevan a cabo en cada centro universitario, la delicada red de comportamientos y hábitos que la reforma debe afectar). En efecto, esta ley, cualquier ley no constituye la reforma: la LRU sólo abre posibilidades para reformar la Universidad; representa nada más, pero también nada menos, que el marco legal que hace viable la reforma. A partir de la propia ley, de la acción transformadora de las propias Universidades depende el resultado final. Ni la Ley ni las Administraciones educativas pueden llegar al corazón de cada Universidad, renovar lo que en ellas se hace, cambiar la mentalidad de profesores y estudiantes, implantar

criterios de calidad y de auto-exigencia. Pensar otra cosa resultaría tan absurdo como imaginar que «lo que se hace» en las Universidades de Wisconsin o California depende del Sr. Bennett, Ministro de Educación de los Estados Unidos, o que «lo que se hace» en las Universidades de Colonia o Heidelberg depende de la Sra. Wilms, Ministra de Educación de la RFA. La Universidad española ya no tiene nada que ver con aquel reducido sistema universitario, altamente centralizado, en el que el único verdadero Rectorado se hallaba en la Dirección General de Enseñanza Universitaria. Hoy día, nuestro sistema universitario es tan amplio y diverso como cualquier sistema europeo.

Sin embargo, esos delicados y complejos mecanismos cualitativos que aseguran la auto-exigencia y la calidad de una Universidad han sido siempre muy deficientes en nuestro sistema universitario. Constituyen una de las necesidades a las que responde la reforma, además de las carencias en la organización y en los recursos de las Universidades y de la ausencia de un marco legal moderno, que respondiera a la exigencia de autonomía del artículo 27.10 de la Constitución. Conviene tener estas consideraciones constantemente presentes a la hora de evaluar el camino recorrido desde la aprobación de la LRU hace tres años y de diseñar el plan de actuaciones que desarrollarán la reforma en estos próximos años.

La LRU pretendió y pretende, dar respuesta a una situación universitaria que estaba en crisis profunda. Crisis debida, sin duda, a la deficiente gestión y administración de unas Universidades que seguían respondiendo a un modelo centralizado totalmente inadecuado. El resultado era ineficacia, burocratismo y lentitud en el funcionamiento de la Administración educativa, por cuyos pasillos circulaban todas las presiones e influencias personales y corporativas, razón última de ser de la creación de centros, de la dotación y convocatoria de plazas o de la configuración de los tribunales de oposiciones. El resultado en las Universidades fue la carencia de una política universitaria, la carencia de autoridad en los órganos universitarios, la «elevación de irresponsabilidad» en todos los niveles, atribuyendo a la Administración y al MEC todas las culpas, las que les correspondían y las propias de la comunidad universitaria.

La situación en 1982 era francamente mala. Las deficiencias abarcaban unas enseñanzas inadecuadas, rutinarias y tradicionales; una investigación escasa y mal atendida; un aislamiento profundo respecto de la sociedad y sus necesidades; un alumnado cuya expansión había sido caótica por no ir acompañada de las medidas adecuadas, un profesorado improvisado y mal formado, mal distribuido entre centros y departamentos, cuyo sistema de acceso a la docencia no se había modernizado, con una absurda monovalencia docente, dividido en innumerables categorías administrativas, abrumadoramente compuesto por no numerarios reclutados sin criterios de rigor, mal retribuido, en el que se premiaba la dedicación a tiempo parcial y no la profesionalización. Pero la crisis tenía también un componente subjetivo: se manifestaba en la rutina, el escepticismo, la ausencia de criterios de calidad y de autoexigencia y en un feroz corporativismo en el que apenas existía conciencia de los intereses colectivos. Se habían creado así las bases de una nefasta subcultura universitaria fundamentada en un pacto implícito de no exigir a cambio de que no se le exigiera. Ello se extendía al reclutamiento de PNN, a la dirección y los exámenes de tesis doctorales, a toda la calidad del tercer ciclo, a

las clases y a los exámenes. Sin duda la sociedad española había cambiado mucho más que la Universidad. La Universidad no era, lamentablemente, la institución generadora de la innovación, no se hallaba en el vértice de la modernización y el cambio. A nuestro sistema universitario le cabía la desgraciada suerte de haber sido, junto con el griego, el único sistema universitario europeo incapaz de emprender una transformación fundamental en los últimos años para intentar ponerse a la altura de los tiempos. La profunda frustración generada por los sucesivos Proyectos de Ley de Autonomía Universitaria había agudizado la crisis.

Quisiera recapitular brevemente acerca de los objetivos de la LRU que considero fundamentales. Para los que conocemos bien la Universidad son obvios; son por el contrario insuficientemente conocidos por la sociedad y por algunos sectores que pueden y deben contribuir a la reforma de las Universidades ayudando a que tales objetivos de la LRU se logren. Tres años después constituyen plazo suficiente y además resulta oportuno que el Ministro de Educación y Ciencia señale cuáles son los principios de la LRU que a su juicio resultan claves y que no cabe menospreciar u olvidar.

La LRU significa, por supuesto, un giro radical respecto del modelo «centralista» que ha imperado en la historia de la Universidad española si exceptuamos algún intento frustrado de cambio como la reforma de 1919. Desde la aprobación de la LRU, de los Estatutos de las distintas Universidades y de la constitución de los Consejos Sociales, las Universidades han adquirido una muy amplia autonomía, tanto institucional, jurídico-económica, como académica. La LRU ha supuesto, así, la devolución de la responsabilidad a las Universidades y el desarrollo del principio constitucional de la autonomía es la garantía de las libertades de cátedra, de estudio y de investigación, y puesto que el autogobierno es la condición imprescindible (aunque no sea suficiente) para que la Universidad cumpla con su misión. Tan sólo existen tres áreas de actuación reservadas para la Administración; (1): las condiciones para refrendar planes y títulos de validez en todo el territorio nacional (de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.30 de la Constitución, y de acuerdo también con los mecanismos cautelares que existen en los otros sistemas universitarios europeos); (2) la regulación del derecho al estudio (es decir, régimen de acceso de los estudiantes, políticas de tasas y de becas), y, (3): la regulación de las bases del régimen del profesorado (de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución).

Con estas tres reservas para las Administraciones, las Universidades, entre otras competencias, se dotan de sus propios Estatutos; disponen de amplia autonomía presupuestaria (al entrar ahora en vigor el régimen económico previsto en la LRU, por primera vez al aprobar los presupuestos Generales del Estado las Cortes no aprueban los presupuestos de las Universidades, sino tan sólo las transferencias que realiza el Estado). Asimismo, gozan también de autonomía en la selección y en la gestión de su profesorado y de su personal de administración y servicios, y elaboran sus propios planes y ofrecen sus propios títulos (sin perjuicio de que los títulos estatales hayan de ser refrendados y sus planes hayan de respetar la garantía mínima de calidad y coherencia de unas directrices básicas).

Tenemos así, a los tres años de aprobarse la LRU, un sistema universitario compues-

to por Universidades públicas autónomas, un sistema universitario que es descentralizado, diversificado y competitivo. No existe ninguna incompatibilidad entre descentralización y competitividad por una parte y el carácter público del sistema por otra. Que tal compatibilidad es posible lo muestra el caso del sistema universitario de la RFA. Si existe, por el contrario, una incompatibilidad entre centralismo, carencia de competitividad y calidad. El propósito de la LRU es diseñar un sistema público, descentralizado, con Universidades que compitan entre sí y que, estimuladas por esta competencia, mejoran la calidad de su docencia y de su investigación. Durante los próximos cuatro años es propósito de la política universitaria del Gobierno promover ese carácter diversificado del sistema universitario y la competencia entre sus unidades. Habrá Universidades que respondan y otras con inercias más grandes, de eso no hay duda. Cabe prever que dentro de pocos años, la uniformidad se habrá roto y habrá diferencias notables entre Universidades. Para estimular esta competencia y fomentar la calidad entre y en las Universidades, los recursos económicos para primar a Departamentos que destaquen serán un instrumento importante a través de las dotaciones adicionales de plantilla, de la creación de centros de investigación vinculados a los Departamentos, y de los programas del Plan Nacional de Investigación definido en la Ley de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica.

Junto a la combinación de su carácter público con la descentralización y la competitividad, el sistema universitario creado por la LRU recoge una característica esencial del sistema universitario anglosajón: su estructura departamental. La organización de las enseñanzas se hace así más flexible y ágil, y a la vez más económica. Más flexible y ágil porque aumenta la polivalencia docente de los profesores, las posibilidades de modificar la oferta de enseñanzas alterando la combinación de Departamentos que contribuyen a las enseñanzas que conducen a un título. Más económica porque se puede incrementar la oferta de títulos sin necesidad de crear centros nuevos, como sucede con los sistemas universitarios tradicionales asentados en facultades y escuelas. La organización de la investigación resulta también más adecuada porque en el Departamento se agrupan los profesores de un área de conocimiento, en vez de estar dispersos entre diversas Facultades y Escuelas, con lo que se constituye en los departamentos una «masa crítica» suficiente de investigadores para la creación de equipos coherentes.

Esta estructura departamental que diseña la LRU puede ser más o menos estricta: de hecho, los distintos Estatutos de las Universidades muestran considerables variaciones. Ahora bien, al poner en marcha la LRU no es lícito intentar sortearla para mantener



promover mecanismos de evaluación que corrijan estas tentaciones y que permitan una distribución de los recursos acorde con la calidad de los departamentos.

Además de los rasgos que llevo señalados, el sistema universitario de la LRU tiene dos notas adicionales: por una parte, responde a un modelo de «universidad investigadora». Tal modelo se asienta en la propia estructura departamental, en las posibilidades abiertas por el artículo 11 para realizar investigaciones en convenio con entidades públicas o privadas, en el diseño de un Tercer Ciclo sustantivo en la organización de las enseñanzas y, como fase esencial, en la formación de investigadores, en el peso que el currículum investigador debe tener en los concursos para cubrir plazas de profesores titulares o catedráticos, en los cauces de movilidad de investigadores que se abren entre centros de investigación y Universidades y, en suma, en los procedimientos más ágiles para la adquisición de equipo para la investigación. Estos son, tan sólo, algunos ejemplos de las innovaciones que la LRU introduce para fomentar este modelo. El impulso de la investigación en la Universidad requiere un esfuerzo muy considerable y también bastante tiempo, dado que la Universidad española no ha sido nunca una «Universidad investigadora», a pesar de los investigadores de calidad que en ella se han formado. Ese impulso ha sido reforzado con la aprobación de la Ley de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica.

Finalmente, la LRU no entiende la autonomía como un régimen de impunidad o de apertura para la veda del corporativismo. Una Universidad autónoma puede y debe asumir plenamente la responsabilidad de atender a las necesidades de la sociedad, de quien recibe los recursos y a quien sirve. El papel de los Consejos Sociales consiste precisamente en asegurar esa funcionalidad de la Universidad. El Consejo Social no es otro órgano universitario más de «elevación de irresponsabilidades» y no puede admitirse que ningún Consejo Social incurra en esa tentación. Es, por el contrario, el órgano que asegura el adecuado rendimiento de la Universidad y la buena gestión de su Presupuesto. Cabe recordar que aún en muchas de las Universidades autónomas de los países avanzados el Rector no es elegido por la comunidad académica; en España sí lo es. La autonomía de la Universidad no puede suponer que la gestión económica consista en entregar dinero a la comunidad académica para que ésta disponga de ese dinero como le plazca. Ese dinero tiene que ser correctamente utilizado y diligentemente administrado. El Consejo Social es el órgano capaz de asegurar que no tiene lugar este despilfarro de recursos necesarios para la Universidad y que son aportados por todos los ciudadanos. La autonomía universitaria es una autonomía que se predica de toda la

mente, cómo concibo las dos funciones de la Universidad: la oferta de enseñanza superior y la investigación.

Estas cuestiones han sido ya tema de la reforma universitaria a lo largo de la pasada legislatura, pero van a serlo todavía más en la presente. Han sido cuestiones que han debido esperar en el calendario a que la nueva estructura del sistema universitario estuviese totalmente dispuesta. Al diseñar el proceso de desarrollo de la LRU y de la reforma a lo largo de un periodo de tiempo que desde el primer momento, y dado el estado de la Universidad española, fijé en ocho años, las fases sucesivas eran de asentamiento de la estructura primero y de reforma de las enseñanzas y fomento de la investigación después, porque la segunda no podía acometerse sin haber realizado la primera. Dicha primera fase de asentamiento de la nueva estructura universitaria era considerablemente compleja y abarcaba las siguientes fases:

**1.º La aplicación del régimen del profesorado previsto en las Disposiciones Transitorias de la LRU:** esta tarea se llevó a cabo en el curso 1983-84.

**2.º El desarrollo de los Decretos más importantes, que debían constituir el marco jurídico de la autonomía y hacer posible que ésta fuera «una autonomía para la reforma».** Por ello, desde la primavera de 1984, y a lo largo del curso 1984-85, se aprobaron por el Gobierno los Decretos relativos a concursos de selección y régimen del profesorado, departamentos universitarios, convenios de investigación con entidades públicas y privadas y doctorado y tercer ciclo. Posteriormente se han aprobado los Decretos que regulan el régimen retributivo, las figuras de los Profesores Asociados y Visitantes, y el régimen de los Hospitales Universitarios.

**3.º La celebración del proceso estatutario en todas las Universidades.** Este era, sin duda, uno de los pasos más difíciles de la reforma y se llevó a cabo de forma ejemplar por parte de las Universidades. Los Estatutos se fueron aprobando a lo largo del primer semestre de 1985 y, a partir de ellos, las Universidades pasan a convertirse en sujetos de su propia reforma interna, con retos importantes todavía pendientes referidos a su estructuración departamental, la configuración y cobertura de sus plantillas docentes, la elaboración de su oferta de estudios de Tercer Ciclo y programas de Doctorado, el funcionamiento de los Consejos Sociales y la gestión autónoma de su propio presupuesto. Las notables variaciones existentes entre unos Estatutos y otros, muestran el amplio margen de autonomía que la LRU abría para la configuración de cada Universidad, para que cada Universidad adquiriera unos perfiles singulares.

**4.º Los trasposos a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de educación en virtud de sus Estatutos de Autonomía.** Tales trasposos se iniciaron a partir de febrero de 1985, comenzando con Cataluña.

**5.º La constitución de los mecanismos de coordinación y articulación social previstos en la LRU.** El Consejo de Universidades se constituyó en la primavera de

1985. Los Consejos Interuniversitarios de Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias se crearon entre el verano de 1984 y la primavera de 1985. Los Consejos Sociales terminaron de organizarse en la primavera de 1986.

De esta forma, merced a estas cinco líneas, se ha ido desarrollando la reforma de la Universidad desde la aprobación de la LRU. La estructura que ésta diseña se halla hoy prácticamente dispuesta. Debemos, pues, pasar a los grandes temas: las políticas «instrumentales», fundamentalmente la financiación y las plantillas de profesorado; las políticas referidas a los estudiantes y, finalmente, y de manera muy especial, las políticas relativas a las funciones: la enseñanza superior y la investigación que son las que, en definitiva, justifican la reforma a la propia institución universitaria.

Empecemos por la financiación. Y, al hablar de financiación, conviene recordar algo que es obvio, pero a lo que algunos universitarios y tal vez algunos ciudadanos no parecen ser siempre suficientemente sensibles. La sociedad española no es una sociedad rica. Existen en ella profundas necesidades sociales, en el terreno de la cobertura del desempleo, de las pensiones, de la sanidad o de la educación. Pero, al mismo tiempo, todo el Estado se halla infradotado: desde la Administración de Justicia hasta los medios de defensa exterior de la democracia. Así ha sido a lo largo de una prolongada historia, y todavía hoy el gasto público representa una proporción del PIB inferior a la de los países más desarrollados. Por no hablar de los países escandinavos, en Francia y en Italia el gasto público representaba un 45 % del PIB hace diez años, cuando su renta per cápita no era superior a la española hoy día.

De esta forma, los Presupuestos de la Universidad española han sido bajos, como lo han sido también los presupuestos en todas las áreas del Estado. Son todavía hoy insuficientes pese a los grandes esfuerzos realizados. Ahora bien, desde la recuperación de la democracia, se ha ido produciendo un incremento gradual tanto del gasto público como del gasto destinado a la educación superior. Ello puede apreciarse, particularmente, si consideramos todos los años hasta 1986 inclusive, porque desde 1982 ese esfuerzo se intensifica. De esta forma, la financiación del Estado en operaciones corrientes de las Universidades ha pasado de 51.020 millones de pesetas en 1982 a 67.912 millones en 1983 y a 110.191 millones en 1986. Es decir, la financiación del Estado ha experimentado un incremento de un 116 % en los cuatro últimos Presupuestos acumulados. Si en vez de atender a las operaciones corrientes financiadas por el Estado, atendemos a los recursos totales de las Universidades, éstos han pasado de 74.256 millones en 1982 a 148.310 millones de pesetas en 1986, con un incremento en el cuatrienio de un 99,8 %.

Se trata, no cabe duda alguna, de un esfuerzo importante en mejorar los medios de las Universidades realizado por toda la sociedad. Son medios todavía insuficientes y que se seguirán aumentando en los próximos años. Ahora bien, en los países desarrollados, partiendo de un nivel mucho más elevado, es cierto, están disminuyendo en términos relativos los recursos con que dotan a sus Universidades, mientras que en España el proceso es el contrario: se parte de un nivel bajo, pero los recursos se incrementan

todos los años, hasta el punto de que estamos dedicando hoy a las Universidades una proporción del PIB similar a la que dedica Francia. Insisto, vamos a mantener el esfuerzo por incrementar los recursos a las Universidades, y por ello el tiempo de la lamentación, de la atribución de todos los males a la Administración, ya ha pasado. Por el contrario, ha llegado el momento de evaluar permanentemente a las Universidades, de que la sociedad les exija y de que ellas rindan cuentas ante los contribuyentes.

El Estado va a aumentar, año tras año, su aportación a las Universidades. Las tasas también van a aumentar año tras año. Pretendo que éstas contribuyan alrededor del 20 % del presupuesto universitario, con oscilaciones de un par de puntos arriba o abajo según los años. No tengo el más mínimo prejuicio a que las tasas, como la aportación del Estado, suban más que el IPC, en el caso de aquellos estudiantes cuyos medios familiares les permitan pagarlas. Creo, en efecto, que las tasas deben tener alguna relación con el coste real de una plaza en la Universidad —coste que, como ya he señalado, ha de incrementarse. El MEC va a explorar las posibilidades de modular las tasas en función de variaciones en el coste de cada carrera, centrando su interés en promover unos estudios y atendiendo a la renta de los estudiantes. En todo caso, como más adelante señalaré también, esa política de tasas irá siempre acompañada de incrementos superiores en los recursos destinados a becas, para no impedir los estudios universitarios a quien no tiene medios económicos y para promover la igualdad de oportunidades. Esta es la política que se ha seguido en estos años pasados, incrementándose el presupuesto de becas destinadas a estudios universitarios en un 400 % entre 1982 y 1986, la mayor subida que se ha producido históricamente en la política de becas universitarias y que pretendo mantener en los próximos años porque el presupuesto es todavía insuficiente.

Las razones por las cuales pretendo continuar esta política de tasas y becas son bastante sencillas. Debido a la composición social del estudiantado universitario, con un 14 % procedente de familias de renta baja y un 19 % con padres trabajadores, resultaría injusto que todos los ciudadanos sufragasen los estudios superiores de jóvenes de clase media y alta. La renta familiar media del contribuyente es, en efecto, inferior a la renta familiar del estudiante universitario. Para muchas familias de estudiantes de universidad, resulta un alivio enviar a sus hijos a la universidad tras haber estado pagando veinte o treinta mil pesetas mensuales en los estudios de BUP O COU. Por añadidura las perspectivas económico-sociales de un titulado superior son muy superiores a las de los no titulados: tanto respecto al trabajo como respecto a los ingresos que irá percibiendo a lo largo de toda su vida. Resultaría también injusto que todos los contribuyentes financiaran unos estudios que van a proporcionar a sus beneficiarios unas «oportunidades de vida» comparativamente mejores. Finalmente, una enseñanza superior íntegramente financiada con dinero público, sin tasas o con tasas irrelevantes, contribuye a alargar los estudios, a fomentar el bajo rendimiento, a convertir la Universidad en un cómodo refugio o aparcamiento para jóvenes de familias acomodadas. De hecho, si pretendo que tasas y aportación del Estado se incrementen en paralelo es fundamentalmente porque, debido al carácter de servicio público de la enseñanza superior, a la relevancia social de la docencia y de la investigación que en las Universidades se desa-

rrollan, el Estado debe aportar un volumen de recursos que todavía está lejos de financiar.

No son mi modelo sistemas universitarios como el italiano o el japonés. El primero no lo es porque los ingresos por tasas han estado decreciendo a lo largo de los últimos 25 años, pasando de representar un 30 % de los ingresos a un 7 %, mientras que por otro lado las becas han sido insignificantes. El segundo no lo es porque las tasas son altas y el volumen de las becas es muy escaso. Me parece mucho más justo y a la vez más eficaz unas tasas que signifiquen una aportación significativa al coste de los estudios, adecuadamente moduladas, y acompañadas de una amplia cobertura por becas. Esta es una política defendida de forma creciente por la izquierda europea. Así sucede en el caso de Italia con el PCI, que en su último Congreso propone «una revisión profunda del derecho al estudio para eliminar políticas asistenciales que premian a los sectores de rentas medias y altas». Así sucede también el caso de Gran Bretaña con el Partido Laborista, para quien «los subsidios a la enseñanza superior... promueven la injusticia social y resultan además difíciles de justificar en términos de eficiencia. Deberían por tanto reducirse sustancialmente... Las instituciones de enseñanza superior deben cobrar tasas que reflejen el coste de educar a sus estudiantes, a la vez que propone una ampliación de la política de becas y de préstamos gubernamentales». Claro está que la Universidad española está lejos de la inglesa, entre otras razones porque el Estado se gasta en enseñanza superior una proporción del PIB que es más del doble y porque el gasto ordinario por estudiante y año es también más del doble. En el caso de la Universidad española me propongo seguir incrementando la aportación del Estado, seguir incrementando en paralelo las tasas y aumentar, de forma muy considerable, y en primer término, las becas para cursar estudios universitarios para que la composición del alumnado universitario sea más acorde con la composición de la sociedad española y, también para mejorar el rendimiento académico del estudiantado.

Las consideraciones que he expuesto sobre financiación enlazan directamente con la política referida a los «usuarios» de la educación, a los estudiantes. Sobre este tema se manejan con frecuencia estereotipos desenfocados —del tipo de «la Universidad es una fábrica de parados», «la Universidad admite a demasiados estudiantes», etc. Conviene por tanto aclarar los términos del problema para no agrandar la ignorancia o la mala información.

El sistema universitario español es un sistema muy desarrollado cuantitativamente. Esa expansión ha tenido lugar en un período corto: en quince años, los estudiantes universitarios habían aumentando en un 900 %. Esa expansión tan extraordinaria en un plazo tan breve produjo una enorme presión sobre los recursos. Al comenzar la década de los 80, la Universidad española se parecía muy poco a la Universidad de comienzos de los 60. Ahora bien, como más adelante argumentaré, la Universidad de los 80 no era peor que la de veinte años atrás, sino considerablemente mejor; no porque fuera buena sino porque nunca había cubierto satisfactoriamente sus funciones y porque el punto

de partida fue mucho peor. Desde luego, y pese a la tremenda presión sobre los recursos, la Universidad de los 80 investigaba más, aunque investigará poco. Por añadidura, de ofrecer enseñanza superior a un 2 % de los jóvenes entre 18 y 25 años, había pasado a ofrecérsela a un 23 %. El acceso a la Universidad se había democratizado considerablemente y la incorporación masiva de las mujeres a la enseñanza superior había sido una de las razones del espectacular incremento de los estudiantes universitarios.

La demanda de educación superior ha seguido creciendo en estos últimos cuatro años y cabe prever que ese crecimiento va a proseguir. Las razones son las cohortes cada vez más voluminosas que llegan a la edad de cursar estudios universitarios, la disminución del llamado «fracaso escolar», la mayor presencia de estudiantes adultos y de mujeres, la incidencia del paro juvenil. En lo que se refiere a la evolución de las cohortes, el grupo de edad de 15 a 19 años está experimentando una desaceleración, de forma que la población que curse enseñanza secundaria post-obligatoria empezará a decrecer hacia 1995; en cuando al grupo de edad de 20 a 24 años, su máximo crecimiento se está produciendo en estos años y seguirá creciendo, pero más ligeramente, hasta fin de siglo, que será cuando la presión sobre el 1.º curso de Universidad empezará a disminuir.

Desde el punto de vista de la política educativa, el principal problema radica en la mala distribución de ese alumnado que ha crecido tan espectacularmente desde la primera mitad de los años 60. El crecimiento se ha concentrado, en efecto, en los estudios de ciclo largo, que recogen hoy día a un 75 % del total del alumnado, así como en las carreras humanísticas (los estudios técnicos atraen tan sólo a un 15 % de los estudiantes). A la vez, la distribución del alumnado es muy desigual entre centros: mientras que unos se hallan saturados, otros tienen superavit de plazas. Estas diferencias suceden también entre centros que ofrecen los mismos estudios pero en Universidades diferentes, lo que pone de relieve la escasa movilidad estudiantil existente en la Universidad española. Es de esta deficiente distribución y de la escasa movilidad del alumnado (en buena parte debida a la precariedad de la política de becas durante muchos decenios), de donde se derivan los principales problemas y tensiones a la hora de ajustar oferta y demanda de educación superior.

El acceso a la Universidad será tratado en una futura Ley que reordenará el sistema educativo y reestructurará las actuales Enseñanzas Medias —la FP, el BUP y el COU—. Será probablemente innecesario elaborar una ley específica para regular el acceso a la Universidad. Sin embargo, una vez refrendado el título de la enseñanza media post-obligatoria, es decir, una vez lograda la capacidad para poder solicitar admisión en la Universidad, el mecanismo será sustancialmente similar al del Real Decreto de 9 de mayo de 1986, por el que se regulan los procedimientos para el ingreso en los centros universitarios. Ni en España, ni en ningún otro país se puede garantizar la admisión de todos los estudiantes, en el centro elegido y en la Universidad elegida. Aún así, merece la pena señalar el esfuerzo que realiza este país en atender la demanda de enseñanza superior: en el «distrito único» en que se ha configurado Madrid, el 80 % de los estudiantes de primero aproximadamente seguirán este curso las enseñanzas que deseen sin necesidad de salir de Madrid. De todas formas, quiero que quede claro, que no

concibo otro mecanismo que el de determinar con precisión la oferta en función de la capacidad de los centros y, si la demanda es excesiva, seleccionar de acuerdo con unos criterios de selectividad, que en la enseñanza superior tienen que ser académicos, ofreciendo a los estudiantes admisión en su orden sucesivo de opciones de acuerdo con su calificación. Esos son los únicos criterios posibles y las únicas reflexiones adicionales que caben, en este o en cualquier otro país, se refieren a que el mecanismo de calificación académica (currículum, prueba general de acceso a la Universidad o prueba específica para acceso a un centro, o una mezcla de ello) sea correcto, a que, a la vez, se pueda repetir esa calificación para mejorar la nota (posibilidad que existe ya este año), a la introducción gradual del mecanismo de distrito único después de haber comenzado este año con Madrid y Barcelona. Esta cuestión quedará definitivamente regulada en esta legislatura.

Resulta evidente que los recursos de que dispone la enseñanza superior son limitados, aquí y en cualquier otro país. Que existen otras muchas necesidades sociales. Y, también que el derecho a la educación de los unos no debe hacer imposible el derecho a la educación de los otros. En el caso de la enseñanza superior el juego es mucho más de «suma cero»: debe primar el derecho de aquellos con capacidad y mérito en el tramo superior de la enseñanza. En España el 55 % de los estudiantes no termina su carrera. Tenemos todavía demasiados «eternos estudiantes», en un sistema universitario donde además predomina abrumadoramente el ciclo largo y con un alumnado cuyas familias suelen poseer medios económicos suficientes. Este hecho constituye no solo una manifestación de ineficacia y bajo rendimiento, tradicional en la Universidad española, sino una injusticia porque esos eternos estudiantes son puntualmente pagados por todos los ciudadanos y porque ocupan el sitio de otros. Es cierto que la generalización de los primeros ciclos ayudará a encauzar este problema, pero los Consejos Sociales y el Consejo de Universidades tienen que abordarlo para poner fin a situaciones más propias de «La Casa de Troya» que de una Universidad moderna. Los países europeos, además de enseñanzas más cortas, poseen un régimen de permanencia más duro y exigente.

He señalado ya cómo concibo, como parte esencial de una política de democratización de la Universidad, la política de tasas y becas: una Universidad gratuita no es una Universidad más democrática porque tan sólo alivia, con el dinero de todos, los costes a familias que, en el 86 % de los casos, perciben rentas medias o altas y porque el dinero de todos financia unos estudios que proporcionarán a jóvenes de clase media o alta unos ingresos más altos a lo largo de su vida. Democratizar la Universidad significa que tengan acceso a ella jóvenes con capacidad y mérito, pero sin medios económicos. La política de becas, entiendo, es el instrumento fundamental para ello.

Voy a analizar ahora la otra parte de la «comunidad universitaria»: el profesorado. Se trata, como es obvio, de la pieza central del quehacer universitario y, a la vez, quien se ha beneficiado y ha sufrido de la política universitaria durante décadas. Mejor dicho, se beneficiaron aquellos a los que la carencia de política de profesorado desde la Ley

General de Educación de 1970 hasta 1982 permitió establecer, como ya he dicho antes, el pacto de no exigir a cambio de no estar sujeto a exigencias, aquellos que pudieron introducirse en la Universidad por la vía de unos contratos frecuentemente alejados de cualquier selección por razones de méritos y capacidad o de unas oposiciones muy distantes de los mecanismos de selección de una Universidad moderna y, en muchas ocasiones, predeterminadas por juegos de influencias. Y sufrieron estas lamentables situaciones profesores rigurosos y auto-exigentes, generalmente olvidados en el océano de desatenciones de la Administración y la desidia de la Universidad.

Dicho esto, conviene corregir el estereotipo de la masificación universitaria. En primer lugar porque, como ya he señalado, cursan estudios superiores el 23 % del grupo de edad de 18 a 25 años y ello nos sitúa dentro de la «banda» de escolarización en la Universidad compuesta por los países industrializados, pero no en la parte superior sino en la inferior. La proporción es un 57 % de ese grupo de edad en los Estados Unidos, superior a un 30 % en Holanda, Suecia y Japón, superior a un 25 % en Noruega, Dinamarca, la RFA, Bélgica, Francia o Italia. La proporción no debe bajar en España del 23 % al menos. Esa es la oferta de enseñanza superior que debe corresponder a un país como el nuestro, teniendo en cuenta también que existe una relación entre el volumen relativo de enseñanza superior y el desarrollo económico-tecnológico de un país, así como el considerable déficit de titulados superiores en España. Téngase en cuenta, no obstante, que el mantenimiento de ese 23 % significa un incremento en el número de estudiantes en términos absolutos hasta que el tamaño de las cohortes empiece a crecer.

Por añadidura, la expansión del alumnado universitario fue acompañada de algunos factores que con frecuencia se desconocen al hablar de la masificación universitaria. La ratio profesor/alumno disminuyó hasta situarse en 1/28 para el profesorado con responsabilidades docentes. El profesorado no sólo ha aumentado, sino que se ha profesionalizado más y la proporción de dedicaciones a tiempo completo (las anteriores «exclusivas») ha crecido considerablemente, alcanzando hoy día a más de un 80 % del profesorado universitario. La oferta de títulos se ha diversificado y ampliado, aunque siga siendo insuficiente y demasiado rígida. El acceso a la enseñanza superior se ha democratizado considerablemente y la investigación universitaria, como más adelante observaré, se ha desarrollado mucho, pese a sus insuficiencias.

Las líneas de política universitaria que el Gobierno desarrollará para atender mejor esta amplia demanda de educación superior son bastante diversas. En primer lugar, las Universidades requieren, sin duda, considerables inversiones para mejorar una infraestructura que no se desarrolló al ritmo que requería el crecimiento de estudiantes universitarios. En segundo lugar, y en conexión con la reforma de las enseñanzas, la generalización de una oferta de primeros ciclos con entidad propia y con requisitos serios para pasar al segundo ciclo (por los mecanismos del título propio, de tener todo el ciclo aprobado o de una calificación media mínima), romperá la presente oferta absurda de ciclos largos, reducirá la demanda de segundos ciclos, se ajustará mejor a las necesidades de la sociedad española y a los rasgos de la oferta educativa de los países de la CEE y responderá mejor a los intereses de los estudiantes porque reducirá drásticamen-



te los abandonos sin titulación (téngase en cuenta que solo acaban los estudios universitarios el 45 % de los que los empiezan). Potenciar las Escuelas Universitarias y equilibrar los estudios técnicos son otras tantas acciones aconsejables dirigidas a responder mejor a la demanda de educación superior, a afrontar los riesgos de la «masificación» en algunos sectores de la Universidad y a atender más adecuadamente las necesidades de titulados superiores de la sociedad española.

Y la tercera línea de actuación presenta particular importancia. Se refiere a la regulación del acceso y a la permanencia de los estudiantes en la Universidad. Es una línea de actuación que afecta a la calidad de los estudios superiores y a la democratización de la Universidad. Insisto, nuevamente, en que las Universidades deben seguir atendiendo a un 23 %, como mínimo, del grupo de edad de 18 a 25 años porque es una proporción razonable. Ahora bien, se trata de asegurar cómo se selecciona a ese 23 % respecto del total de demandantes de educación superior, cómo conseguir que la composición interna de ese colectivo que representan el 23 % del grupo de edad sea la composición óptima.

Recordar la situación del profesorado es conveniente, porque hay quien parece recordarla con nostalgia. Merece la pena recordar las profundas y arbitrarias diferencias en la dotación de plazas entre Universidades, entre centros de una misma Universidad, o dentro de un mismo centro. Recordar las 60 diferentes situaciones administrativas que vivía o, mejor, padecía, el profesorado universitario. Las influencias corporativas sobre el Ministerio de Educación y el intervencionismo de éste en las dotaciones de plazas o en los Tribunales. La profunda estamentalización de la Universidad. La irracionalidad y las manipulaciones en las oposiciones; la falta de garantías de publicidad, calidad y mérito en unas contrataciones precarias, pero que se prorrogaban eternamente. La inexistencia de plantillas universitarias bien definidas. La arbitraria malla de influencia y la red de poder detrás del sistema de equiparaciones y analogías. La monovalencia docente de un profesor adscrito de por vida a una asignatura estrecha y rígidamente definida.

Esas eran algunas notas, descritas con suavidad, de la situación del profesorado todavía en 1982. La LRU abordó dichas cuestiones siguiendo varias líneas de trabajo. Primero, simplificando drásticamente las categorías. Segundo, mejorando las «ratios» profesor/alumno, que ya en el curso en que se aprobó la ley eran de 1/25 para el profesorado con responsabilidades docentes, de 1/16 para todas las categorías de profesorado, de 1/34 para el profesorado con dedicación exclusiva. Tercero, creando las figuras de «profesor visitante» y de «profesor asociado», existentes en los sistemas universitarios de mayor calidad porque permiten mejorar la docencia a través de la incorporación de profesores cualificados venidos temporalmente de otros centros y de profesionales prestigiosos (por cierto, la posibilidad de incorporar con carácter permanente profesores extranjeros como «profesores asociados» espero que sea utilizada por Universidades que aprecien que es una vía excelente para promover la calidad de la mejor manera posible: a través de mecanismos universalistas de selección de un profesorado sin fronteras). Cuarto, otorgando mayor polivalencia al profesorado adscribiéndolo no a una asignatura muy delimitada sino a un área de conocimiento. Quinto, resolviendo el pro-

blema de un profesorado con experiencia pero en situación de precariedad por la aberrante historia de dotaciones de plazas y de las oposiciones, a través de la convocatoria de las pruebas de idoneidad. Sexto, rediseñando el mecanismo de selección del profesorado, poniendo fin al sistema de las oposiciones. Séptimo, definiendo las plantillas con que cada Universidad debería contar al finalizar la implantación de la LRU.

Estas son las siete líneas de fuerza en las que se ha venido trabajando en este período. Me voy a detener en los tres últimos puntos, porque han sido y son los principales temas del debate sobre la política del profesorado universitario y deseo dejar muy claro cual es mi punto de vista. Por lo que se refiere a las pruebas de idoneidad se ha utilizado con mucha frecuencia información errónea y se han ignorado las dimensiones del problema. En 1982, el 79,1 % del profesorado era *no numerario*. Las pruebas de idoneidad iban encaminadas a hacer posible que se revisara la situación de aquellos que tuvieran tras sí suficiente investigación y docencia, evaluando sus méritos, pudiéndose convocar a los candidatos si así lo consideraban oportuno, y decidiendo si se justificaba su estabilización o no. 197 comisiones, cada una compuesta por siete profesores (ninguno designado por el MEC) evaluó 9.500 candidatos. Sólo en 12 comisiones hubo problemas. Las comisiones avalaron la estabilización de 4.950 candidatos. En Italia idoneizaron a todos de golpe. Por el contrario, aquí el mecanismo ha sido de selección, de evaluación por parte de la comunidad académica.

Dos observaciones deben hacerse al proceso de las pruebas de idoneidad. La primera, que las pruebas sólo incrementaron en 13 puntos el porcentaje de profesores numerarios, que éstos hoy no alcanzan todavía el 50 % de las plantillas del profesorado docente y que, por tanto, el proceso estuvo muy lejos de saturar las plazas de profesores en las Universidades. La segunda observación es que ese profesorado no numerario había sido contratado originariamente por la comunidad universitaria y que fue de nuevo la comunidad universitaria quien decidió libremente, si reunía los requisitos de calidad y mérito para ser estabilizado. El mecanismo de las pruebas fue totalmente autónomo y la autonomía conlleva aceptar la responsabilidad de la propia comunidad académica. Dicho esto, estoy convencido de que las pruebas de idoneidad fueron una exigencia tanto de justicia como de oportunidad para evaluar un profesorado con experiencia. Eran también condición imprescindible para abordar el proceso estatutario interno de las universidades. El resultado global fue correcto, aunque hubiera unas cuantas comisiones, cuyo comportamiento lamento, que practicaron el malthusianismo mas brutal o una permisividad totalmente carente de rigor.

El mecanismo de selección del profesorado previsto en la LRU, basado en los concursos, atribuye toda la responsabilidad a la comunidad académica. Ese es siempre, sin excepción, el mecanismo válido para seleccionar al profesorado universitario: la cooptación. Los demás son inadmisibles, pero éste sólo funciona si las comisiones de selección de los concursos actúan atendiendo exclusivamente a criterios de calidad. La LRU atribuye mucha autonomía a las comisiones, orientándolas a que valoren sobre todo el «currículum» investigador, la originalidad de la aportación al conocimiento, y promuevan el debate y la participación activa de los miembros de las comisiones.

La autonomía de las comisiones ha conducido en ocasiones a la endogamia. Así, en

estas ocasiones, la definición del perfil investigador de la plaza dio lugar al abuso del retrato-robot del candidato que fijaba el perfil investigador de la plaza que se convocaba, y ese perfil correspondía a un candidato con nombres y apellidos. El nombramiento de miembros suplentes en las comisiones por parte de la Universidad ha sido utilizado también para eliminar de los sorteos —puesto que ya iban como suplentes no entraban en la lista de sorteables— a algunos posibles catedráticos o profesores titulares poco afines con la escuela que pretendía reclutar a su propio candidato. Ha sido un mecanismo de exclusión por la vía del trucaje del mecanismo.

Estos han sido algunos de los procedimientos empleados para desvirtuar los concursos de la LRU, para seguir manipulando los procesos de selección y para promover el clientelismo y la endogamia. Una buena parte de estos procedimientos, de estos trucos, han sido ya eliminados por Decretos aprobados por el Gobierno. Y me propongo seguir el esfuerzo para combatir una patología que parece deberse a una subcultura universitaria, sin exigencia y sin responsabilidad. Es cierto que antes la endogamia y el clientelismo eran habituales y que cuando el candidato seleccionado no era el candidato local, o bien utilizaba su plaza como trampolín hacia otra universidad o, incluso, practicaba el absentismo. Ello no debe servir en absoluto de consuelo. Es cierto que la LRU exige a los ayudantes que quieran concursar a una plaza de profesor titular no haber estado en su universidad de origen durante un año, y que esa exigencia entrará en vigor con carácter generalizado en el curso 1987-88; el mismo sistema que existe en la República Federal Alemana o que existe en Harvard. Y ese mecanismo rompe la endogamia porque obliga a estar un año fuera de la universidad de origen. El curso 1987-88 será el primer año de aplicación, una vez transcurrido el período transitorio.

Pienso también que las universidades no deben delegar —y así me he dirigido a los rectores y al Consejo de Universidades— las responsabilidades de las comisiones de concursos en los departamentos, porque esto incrementa la endogamia. Y estoy totalmente dispuesto a seguir evaluando el proceso de los concursos y a considerar medidas correctoras en todo momento, sabiendo de todas formas que es muy difícil regular la selección de profesores e investigadores, como no sea confiando en la responsabilidad, en la exigencia de calidad y en la moralidad de los seleccionadores y de las universidades. Es muy difícil regular la subcultura universitaria, estos contenidos de moralidad y de responsabilidad. Y, desde luego, los mecanismos para primar la calidad, para fomentar la competitividad, penalizarán las universidades que hayan optado por un provincialismo que es un fraude a la Ley de Reforma Universitaria. El objetivo debe ser siempre promover el universalismo en la selección del profesorado.

El Consejo de Universidades ha debatido ampliamente las previsiones de plantillas para cada Universidad elaboradas por el MEC. Quiero recordar la magnitud de la cifra global en pesetas de 1986: 102.000 millones, así como que en 1985 y 1986 se han dotado ya plazas por una cuantía de 7.500 millones (excluyendo las pruebas de idoneidad—. Quiero también subrayar que, al trabajar en esas previsiones, se ha tratado sobre todo de detectar insuficiencias, homogeneizar el coste de estudios idénticos y construir plantillas que respondan a las previsiones de la LRU: una plantilla básica de Catedráticos y Profesores titulares (con una relación de 1 a 3), más un 20 ó 30 % de Profesores Asocia-

dos y Visitantes, además de los Ayudantes (calculados en un 35 %). Con ello se pretende disponer, por primera vez en la historia de la Universidad española, de criterios objetivos para atender adecuadamente las necesidades docentes e investigadoras de cada Universidad. Las «ratios» finales que se calculan, en ese documento, como es sabido, mejoran en todas las áreas, y muy especialmente en tecnologías, que, tras el período transitorio de la LRU, debe ser una oferta de enseñanza extraordinariamente cuidada, estableciéndose una «ratio» final profesor/alumno de 1 a 22.

Quiero precisar, asimismo, que línea política pretendo seguir. No quiero saturar las plantillas rápidamente. Este es un gravísimo problema en Universidades como las británicas y alemanas, porque taponan el acceso de futuros jóvenes profesores e investigadores, o en muchas universidades norteamericanas. No obstante, a la hora de valorar la situación actual en España, no podemos olvidar que en tales sistemas, el porcentaje de profesores con «tenure», es decir, de profesores propietarios de plaza es muy alto (por ejemplo, un 82 % en Berkeley, un 81 % en Wisconsin). No tenemos en España hoy día suficientes candidatos de calidad y las plantillas se han de poder acomodar a la reforma de las titulaciones y los planes de estudio.

Tampoco acepto —como segunda consideración— que el proceso de dotación de las plantillas sea el camino para acomodar a los PNN, actualmente en funciones, «numerarizándoles». No es mi política que las dotaciones de plazas respondan al objetivo de estabilizar los PNN numerarizándoles. La universidad no es un centro de empleo, sino el lugar donde se transmite la educación más avanzada y la fuente principal de realización de investigación. Congelar la situación presente «numerizando» a todas las personas sería de nuevo un fraude a la LRU, un fraude a la universidad y, desde luego, un fraude a la sociedad española. Reformar la universidad no puede consistir en colorear su fotografía de 1982; no puede servir para congelar sus vicios adquiridos. Cuestión distinta es lo que resulta claro que la plantilla final tenga unos efectivos superiores a los presentes, ofreciendo por tanto oportunidades de competir a los actuales PNN para que puedan probar su valía. Ello ofrece a los actuales PNN españoles unas posibilidades de las que no gozan los profesores interinos —los profesores contratados temporalmente— en otros sistemas, donde las universidades se hallan en una situación de «steady state»: no crecen, no hay plazas nuevas. Aquí va a haber una plantilla final superior a la presente y, por tanto todo el mundo va a tener la posibilidad de demostrar su valía y de poder concurrir a una plaza.

Si los profesores no numerarios no obtienen plaza este año —y este curso que ahora comenzamos es el final para que se extingan las categorías anteriores a la LRU— podrán obtener, a partir de septiembre de 1987, cuando acaba el plazo, un contrato de ayudante por cinco años —como saben la LRU prevé un contrato de tres años más dos años, cinco años en total— lo cual coincide con las previsiones que venimos haciendo de consolidación de la plantilla global para 1992, aproximadamente. Por tanto es un ajuste suave de ese profesorado, para todos aquellos que tengan calidad. Y si en este período no obtienen plaza de profesor titular es, simplemente, porque no sirven a la Universidad; y no cabe el engaño. No cabe seguir engañándonos.

De nuevo insisto en que el mérito y la capacidad, no la endogamia, deben regir los

procesos de selección. No se pueden dotar y convocar plazas según la influencia y el poder de algún profesor y cubrirlas clientelísticamente, según criterios que no tienen nada que ver con la calidad. Y no cabe tampoco quedarse esperando, en algunos departamentos, calculando que, como hay muchas plazas, alguna tocará. Este comportamiento no tiene nada que ver con una universidad digna de tal nombre. A nadie se le ocultan las dificultades ni tampoco las tentaciones de demagogia política sobre este tema, pero hemos de hacer un esfuerzo para que cada profesor reclutado sea el mejor posible, porque en ello nos jugamos el futuro de la universidad y todo lo que ella puede contribuir al futuro de la sociedad española.

Voy a referirme a otro gran sector de la comunidad universitaria: el personal de administración y servicios. La autonomía universitaria ha reforzado las necesidades de un personal de administración estimulado y con un alto grado de profesionalización. Por otra parte, una Universidad que pretende realizar una eficaz tarea investigadora necesita plantillas cualificadas y suficientes de personal de servicios. En esta materia, por primera vez en muchos años, se ha hecho un significativo esfuerzo. Las Universidades tienen hoy sus propias escalas de personal de administración, seleccionan y promocionan a éste al igual que al laboral, todo ello con la garantía de la necesaria movilidad entre este personal y el que presta servicio en el resto de las Universidades y de las Administraciones Públicas. En estos cuatro años se ha dotado a la Universidad pública de más de cuatro mil nuevas plazas de personal de administración y servicios y, a comienzos de 1987, pienso regular la aplicación del nuevo sistema retributivo previsto en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública para el personal funcionario de administración de las Universidades, respetando al máximo la autonomía de éstas, mediante la implantación de mecanismos de fijación de retribuciones complementarias semejantes a las existentes en la Administración Local.

A partir de este curso 1986-87 y en los próximos años, la tarea más importante que vamos a llevar a cabo se refiere a la reforma de las titulaciones y planes de estudio, por una parte, y al fomento de la investigación universitaria por otra. Es decir, nos vamos a centrar en mejorar las dos funciones de la Universidad: lo que «ofrece» a la sociedad, lo que justifica su existencia y lo que justifica la percepción de dinero público por el servicio que realiza.

El Consejo de Universidades ha dado ya los primeros pasos en el proceso de reforma de las enseñanzas, publicando varios estudios, celebrando debates desde octubre de 1985 y organizando 16 comisiones en los distintos campos del conocimiento que van a emprender la revisión de títulos y planes de estudio. Se trata de un aspecto esencial de la necesaria reforma de la Universidad española y, sin embargo, había suscitado hasta hace poco más de un año muy poco debate. Los títulos que ofrecen hoy día las Universidades españolas deben aumentarse, adaptarse a las necesidades de una sociedad que ha cambiado mucho. Los sistemas universitarios de los países europeos disponen de un catálogo de títulos más amplio y puesto al día. Los planes de estudio son dema-

siado rígidos, se han adaptado mal a la evolución de los conocimientos y han estado regulados de forma harto caótica. Apenas ha existido una estructura cíclica en los estudios: tan sólo algunos intentos en Escuelas de Ingeniería Técnica, Escuelas Técnicas Superiores o Escuelas Universitarias y Facultades de Informática. Esta estructura de la oferta ha conducido a la concentración de los estudiantes en estudios de ciclo largo.

La LRU diseña, como es bien sabido, una estructura cíclica clara. Acabar el primer ciclo conducirá a la obtención de un título. La titulación al final del primer ciclo facilitará la disminución de la permanencia en la Universidad, la reducción de los abandonos en 3.º y 4.º sin título, una mejor utilización de los recursos para promover la calidad de las enseñanzas, una mayor exigencia en las Universidades, así como una mayor democratización al permitir una conexión entre períodos de estudio y períodos de trabajo entre ciclos. Ese carácter cíclico adaptará la organización y la duración de los estudios superiores en España a la pauta de los países de la CEE.

Dentro de esta estructura de los estudios, la Ley no prevé una vinculación rígida entre ciclos: puede haber una diversidad de orígenes en el ingreso en un 2.º ó 3.º ciclo y puede haber también una diversidad de destinos académicos al acabar el 1.º ó el 2.º ciclos. Los estudios con sólo un primer ciclo no tendrán las opciones tan restringidas como hoy. Estimo que el carácter y esta flexibilidad académica son de enorme importancia, no sólo para racionalizar el diseño de la oferta de la enseñanza y la futura distribución del alumnado, sino para enriquecer los contenidos de las enseñanzas a través de conexiones interdisciplinarias.

La ampliación de la oferta de títulos se basa en la organización departamental de las Universidades, que permite una flexibilidad mucho mayor para innovar las titulaciones sin necesidad de crear nuevos centros (Facultades o Escuelas). Se rompe así la conexión entre títulos y centro (una Facultad cuyo nombre es el título que ofrece), la monotitulación de nuestros centros universitarios, tan rígida y tan costosa. Un centro podrá ofrecer tantos títulos como la Universidad le encomiende y estos títulos serán el resultado de haber seguido un plan de estudios compuesto por las enseñanzas de una combinación de Departamentos.

La renovación de los planes de estudio se basa en la elaboración de las directrices generales para las distintas enseñanzas por las comisiones constituidas por el Consejo de Universidades. Estas directrices generales deben determinar la organización cíclica de ese campo académico, el sentido de cada ciclo (profesional o académico), la organización de las enseñanzas en materias troncales y optativas, la utilización del sistema de créditos, la duración de los estudios, las condiciones de acceso a los restantes ciclos y las pasarelas entre estudios. A partir de las directrices generales para cada campo de enseñanza, que deberán ser aprobadas por el Gobierno por tratarse de títulos oficiales que requieren un denominador común mínimo que sea homogéneo y que garantice la calidad, las Universidades podrán completar el plan de estudios haciendo uso de su autonomía.

Comenzamos así desde este curso la que probablemente es la tarea más apasionante de la reforma de las Universidades españolas: la financiación es sólo un tema instrumental, lo mismo sucede con los profesores, y los estudiantes son sólo beneficiarios

que van rotando. Se trata de una tarea compleja y delicada. Requiere cuidado, pero también claridad y perspectiva histórica. Si advertimos que está en juego la función de la Universidad, la relevancia y la calidad de los estudios que cursan cientos de miles de jóvenes durante muchos años, podremos llevar al lugar que se merece esta reforma de las enseñanzas. Para ello el Consejo de Universidades deberá asumir plenamente su papel de órgano impulsor y coordinador de la reforma. La tarea es la más importante que pueda nunca tener.

El fomento de la investigación universitaria es la segunda gran tarea del MEC en esta nueva etapa de la reforma de las Universidades. Ello conlleva llevar a cabo toda una política científica respecto de la Universidad, no ya porque la investigación es una función esencial de la Universidad y debe tener una relevancia creciente en su quehacer cotidiano, sino porque las Universidades desempeñan un papel básico en el sistema español de Ciencia y Tecnología. Las Universidades son, en efecto, el lugar por excelencia de formación de futuros investigadores. De hecho, esta capacidad de seleccionar y formar jóvenes como investigadores es uno de los factores de la competitividad de una Universidad como centro de investigación. Una labor de iniciación que comprende la manera más creadora de atacar un problema, la utilización de bibliografía, la preparación y realización de experimentos o el trabajo de campo, la elaboración de un modelo, la interpretación de los resultados y su presentación en forma de comunicación o publicación.

Pero a la vez las Universidades españolas llevan a cabo un volumen de investigación directa que representa aproximadamente la mitad de toda la investigación que se realiza en España. Es cierto que el volumen de la investigación española es todavía bajo, pero está creciendo considerablemente y, dentro de este crecimiento global, el incremento de la investigación universitaria es superior a la media. Si atendemos a la información de cinco bancos de datos internacionales referidos a cinco grandes campos de investigación (Chemical Abstracts para la Química; Inspec para la Física; Biosis para la Biología; Compendex para la Tecnología; Excerpta Médica para la Medicina) observamos tres cosas: primero, que el incremento de la investigación española con repercusión internacional es muy fuerte en estos últimos años; segundo, que la proporción que representa la investigación llevada a cabo por las Universidades respecto del total sube considerablemente; tercero, que el impacto internacional de la investigación universitaria aumenta extraordinariamente.

En los tres años que transcurren de 1983 a 1985, la participación de la investigación española global, y de la investigación universitaria en particular, en esos bancos de datos internacionales ha evolucionado de la siguiente manera:

- En química, la investigación española global se ha incrementado en un 28 %, la universitaria un 86 %.
- En física, la investigación española global se ha incrementado en un 23 %, la universitaria un 43 %.

- En biología, la investigación española global se ha incrementado en un 55 %, la universitaria un 166 %.
- En tecnología, la investigación española global se ha incrementado en un 46 %, la universitaria un 103 %.
- En medicina, la investigación española global se ha incrementado en un 50 %, la universitaria en este solo caso decrece un 17 %.

La asistencia a congresos internacionales, otro indicador de vitalidad científica, ha aumentado también considerablemente en estos años. El aumento es particularmente notable entre los Físicos, los Biólogos y los Bioquímicos. Este aumento de la vitalidad científica de nuestras universidades, que debe ser más conocido por la opinión pública porque es fundamental para el futuro de nuestro país, ha estado más apoyado que en el pasado. El Fondo Nacional de Investigación de la CAICYT, que es la fuente principal de financiación de la investigación universitaria, se ha incrementado este año en un 37 % respecto a 1985. Los programas de financiación de infraestructura han permitido comenzar a atender un problema endémico de la investigación universitaria y van a seguir contando con financiación específica. Las ayudas a la constitución de nuevos equipos investigadores han permitido iniciar nuevas líneas de investigación y ha promovido la movilidad entre investigadores. Se han constituido equipos atrayendo investigadores de orígenes diversos. El programa de «años sabáticos» ha hecho posible que trabajen en Departamentos universitarios españoles durante un período de tiempo profesores extranjeros, aportando ideas y conocimientos y abriendo cauces de colaboración. El programa de becas post-doctorales que ha comenzado este curso, para investigar en otra Universidad, en un organismo público de investigación o en una empresa, ha creado nuevas posibilidades para la vinculación de la Universidad con el exterior.

Pero, además de estas acciones específicas respecto a la investigación universitaria, el esfuerzo público en investigación ha aumentado considerablemente en España en estos años. Así entre 1983 y 1986, la proporción de recursos destinados a I + D en relación al PIB ha subido de 0,35 a 0,6. De este esfuerzo se benefician las Universidades, que desarrollan mucha investigación financiada con fondos externos, no sólo del MEC sino de otras instituciones públicas.

Estamos pues en un momento esperanzador para el desarrollo de la investigación universitaria. La distancia que tenemos todavía que recorrer para alcanzar el modelo de «Universidad investigadora» es inmensa. Pero ese modelo no es inalcanzable. Puntualizo, no es inalcanzable para aquellas Universidades y Departamentos que quieran intentarlo en el nuevo sistema universitario competitivo que ha creado la LRU.

La investigación universitaria debe responder a dos principios: calidad y oportunidad. La calidad de la investigación de una Universidad acaba incidiendo de forma fundamental en su docencia. Pretendo fomentar e incrementar en estos años la investigación universitaria de calidad, cualquiera que sea su temática. A este respecto quisiera hacer cuatro consideraciones. La primera es que para asegurar tal calidad es necesario esmerarse en la selección del profesorado, dando primacía a los criterios científicos sobre cualesquiera otros. La segunda es que la calidad de una investigación está mejor garantizada en un marco de competitividad internacional. No existe ciencia local. La



tercera es que la calidad de la investigación debe ser evaluada por organismos externos. La «evaluación por pares» que ha practicado la CAICYT va a ser mantenida y reforzada. La cuarta es que los equipos de investigación universitarios deben evitar la tendencia a perpetuar líneas de investigación ya agotadas. La CAICYT ha estado ayudando a grupos de investigadores que emprenden una renovación de sus líneas de investigación: esta política de fomento y ayuda se va a mantener y a reforzar.

La oportunidad de una investigación radica en su capacidad de aportar respuestas a problemas y necesidades de la sociedad. Por ello, la inmensa mayoría de los países avanzados establecen prioridades en el fomento de la investigación atendiendo a aquellas áreas declaradas de interés prioritario. Este planteamiento es recogido por nuestra Ley de Fomento y Cooperación de la Investigación Científica y Técnica (popularmente conocida como «Ley de la Ciencia»), aprobada en el pasado mes de abril, a través de la figura del Plan Nacional de Investigación, en cuya elaboración van a participar sectores cualificados de la comunidad universitaria. La participación de equipos de investigación universitaria en la ejecución de los programas del Plan debe ser un mecanismo importante de fomento de la investigación universitaria, y un medio de conectar Departamentos universitarios, Organismos Públicos de Investigación y empresas.

La política de investigación en la Universidad se halla regulada tanto por la LRU como por la Ley de Fomento y Coordinación de la Investigación. Ya he señalado que el modelo de «Universidad investigadora» es promovido en la LRU por varias vías: los Departamentos, los Institutos Universitarios, el Tercer Ciclo, el papel del currícula investigador en la selección del profesorado, los convenios de investigación con entidades públicas o privadas que el artículo 11 introduce, la figura del «profesor visitante» (que puede servir de estímulo para la constitución de nuevos grupos o para iniciar nuevas líneas de investigación), los cauces de movilidad entre Departamentos y centros de investigación, etc. Pero las novedades de la Ley de la Ciencia deben ser fundamentales para la investigación universitaria. No regula una estructura universitaria más acorde para la investigación, como la LRU, sino los mecanismos de fomento. Fomento y fortalecimiento del apoyo a la investigación a través de las posibilidades de contratación de personal técnico de laboratorio, de facilidades para la adquisición de equipos y material y de la exención de los constreñimientos de la Ley de Contratos del Estado. Fomento también por adicionales cauces de movilidad entre organismos de investigación, universidades y empresas. Fomento por la conexión que se pretende entre el sector productivo y la investigación. Fomento, fundamentalmente, a través del Plan Nacional de Investigación.

El Plan es la piedra angular de la Ley. Pretendo que el 1.º Plan Nacional de Investigación se elabore de cara ya a los Presupuestos de 1988. En el Plan Nacional de Investigación existen dos programas especialmente ajustados a las Universidades. Por un lado, un programa de fomento de la investigación básica, que establece como única condición la calidad de los proyectos, sin atender a campos prioritarios. Por otro lado, un Programa de Formación de Personal Investigador, que es fundamental para el desarrollo de nuestro sistema de Ciencia y Tecnología y cuyo desarrollo compete fundamentalmente a las Universidades. Debe llevarse a cabo un esfuerzo considerable, por mucho

que las becas del Plan de Formación de Personal Investigador hayan pasado de 1.680 en 1980 a 2.528 en 1984. Se trata en efecto de un programa esencial porque en España faltan investigadores. Entre 1978 y 1983 se produjo un incremento muy modesto. Las carencias son particularmente agudas respecto de los ingenieros, lo que expresa un déficit de nuestro sistema de Ciencia y Tecnología en su conexión con el sector productivo y representa otra razón más para la política que se va a seguir en la reforma de las enseñanzas. La insuficiencia de personal investigador ha sido frecuentemente un cuello de botella para muchos programas.

Las posibilidades del Plan para las Universidades no se agotan en estos dos programas. Los demás programas del Plan responden a prioridades para el país, tanto en función de las necesidades, como de los avances que se están produciendo en el conocimiento como de la disponibilidad de equipos investigadores de calidad. Ahora bien, en las Universidades se hallan con mucha frecuencia excelentes equipos investigadores trabajando en estas áreas prioritarias. Por citar tan sólo algunos ejemplos, así sucede en el campo de la Biotecnología (con varias Universidades realizando trabajos particularmente destacados —entre ellos la Universidad de León o la Universidad Autónoma de Madrid, con el Centro de Biología Molecular y el nuevo Centro Nacional de Biotecnología, vinculados también al C.S.I.C.—, en el campo de los nuevos materiales (con los trabajos de la Facultad de Ciencias de Zaragoza y las Escuelas Técnicas Superiores de Telecomunicaciones y de Ingeniería Industrial en las Universidades Politécnicas de Madrid y de Cataluña respectivamente), en el campo de la Tecnología de Alimentos (en la Universidad Politécnica de Valencia), en el campo de la Microelectrónica (donde las Universidades Autónoma de Barcelona y Politécnica de Madrid participan con el C.S.I.C. en el nuevo Centro Nacional de Microelectrónica), en el campo de la automatización industrial (con los trabajos de la Facultad de Informática de la Universidad de Barcelona y las dos Escuelas Técnicas Superiores de Ingeniería Industrial de las Universidades Politécnicas de Madrid y Cataluña). Pero, además, los programas prioritarios no van a limitarse al área de las llamadas ciencias y tecnologías puras. Van a extenderse también a temas relacionados con la calidad de vida, el medio ambiente, la salud o el trabajo, abriéndose a las ciencias sociales y humanas.

Las Universidades van a disponer de nuevas y mejores oportunidades para promover sus actividades investigadoras. Tanto más cuanto que la incorporación de España a la CEE no sólo abre a nuestras Universidades las posibilidades del Programa COMETT o de los programas de «estimulación» (de cooperación e intercambio entre Universidades). Las Universidades españolas pueden también aprovechar los centros de investigación comunitarios así como concurrir a los programas de I + D de la CEE y EUREKA, en colaboración con otras Universidades europeas o con empresas.

Ahora bien, quiero subrayar que el fomento de la investigación va a seguir un modelo «competitivo» como sucede en todos los sistemas universitarios de calidad. Esa «competencia» es el único medio de promover la calidad. Durante cuatro años el MEC se ha esforzado en corregir las abrumadoras diferencias existentes entre las Universidades en recursos humanos y financieros, para garantizar un imprescindible denominador común de calidad y colocarlas en un punto de partida semejante en las nuevas circuns-

tancias de la LRU. Ha llegado el momento de comenzar a diferenciar y los créditos de investigación son el mecanismo adecuado. No voy a seguir una política igualitaria en el fomento de la investigación universitaria y la política «diferenciadora» que pretendo llevar a cabo se basará en la evaluación de la calidad y competencia de los Departamentos. La LRU ha creado las bases para un modelo universitario descentralizado, diversificado y competitivo. Como he argumentado, tal modelo es el único que hace posible la calidad. Una vez sentadas las bases de la nueva estructura universitaria, me propongo evaluar esa calidad en los diferentes centros y estimularla a través de tres vías que tienen que ver con la investigación: por un lado, la participación en los Programas del Plan Nacional de Investigación; por otro lado, la creación de Institutos y Centros en colaboración con el C.S.I.C.; finalmente, asignando selectivamente el 5 % de las plantillas universitarias para «liberar» horas de investigación.

En esta nueva fase, promover la reforma de las Enseñanzas y fomentar la investigación, estimular la calidad de las Universidades, democratizar su composición, son las grandes tareas del MEC. También lo son del Consejo de Universidades. Al presentar la LRU en el Parlamento tres años atrás, señalé que la Ley «constituye nada más, pero también nada menos, que un primer paso que abre el camino de la reforma». Me propongo proseguir los pasos. Decía también que si la LRU era un prerequisite de la Reforma Universitaria, ésta no puede agotarse en ella sino que «debe culminar con la propia autorreforma que la comunidad universitaria tiene que llevar a cabo». La comunidad universitaria ha hecho ya un considerable esfuerzo, pero debe corregir las distorsiones en la aplicación de la Ley allí donde se produzcan. Y debe proseguir una labor que será prolongada y exigente porque las inercias y resistencias seguirán actuando con mucha fuerza contra la reforma.

La OCDE, en su reciente estudio sobre la educación española, señala que «a pesar de los problemas principales que quedan por solucionar, la educación superior española está recibiendo la influencia de los vientos estimulantes del cambio». Estoy convencido que las Universidades españolas pueden colocarse en el nivel que ellas mismas desean y que la sociedad española exige.



**EL PROFESORADO  
Y LA LEY DE REFORMA UNIVERSITARIA:  
CONCURSOS Y PLANTILLAS**

ANTONIO PASCUAL ACOSTA

Consejero de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía



## INTRODUCCION

El estudio del sistema de selección del profesorado universitario, no puede abordarse si previamente no se responde a la siguiente cuestión: «¿Cuáles deben ser los fines de la Universidad, en nuestro tiempo y en nuestra situación?».

La respuesta a esta pregunta crucial se contiene en el Preámbulo de la L.R.U.: la vigencia legal de los principios expuestos en ese Preámbulo va acompañada del más amplio consenso, tanto en el seno de la comunidad universitaria como entre la sociedad en general. Esta respuesta queda netamente determinada por las siguientes notas:

1. La Universidad es un servicio público (esto es, una institución al servicio de las necesidades sociales).
2. En tanto servicio público, la Universidad debe alcanzar, en cada momento de su desarrollo, la máxima «productividad social».
3. La «productividad social» específica de la Universidad es la creación, transmisión y difusión del conocimiento científico, la cultura y la técnica que contribuyan al desarrollo y bienestar espiritual y material de la comunidad.
4. La selección del profesorado universitario debe realizarse en función de esa «productividad social».
5. Otros elementos que coadyuvan a esa «productividad social» de la Universidad no se tocan directamente aquí, pero están estrechamente interconectados con la selección del profesorado: formación del mismo, plantillas de personal docente e investigador, criterios de prioridad de las diversas necesidades sociales, inversión económica en medios materiales de docencia e investigación, etc.

## **1. EL PROCEDIMIENTO DE SELECCION DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS**

1.1. Es relativamente fácil hallar un general consenso en el plano de los principios abstractos. Así, lo expuesto en la Introducción puede considerarse como aceptado, de manera prácticamente unánime, por toda la comunidad universitaria.

1.2. Pero ciertas disensiones y críticas surgen cuando se enfoca la cuestión de la selección del profesorado en el plano de lo concreto.

1.3. Estos desacuerdos y críticas tienen, si se analizan en profundidad, dos raíces distintas:

1.3.1. Desacuerdos con el modelo de Universidad propugnado por la L.R.U. (desacuerdos que pueden tener su «última ratio» en la reticencia de algunas personas o grupos a asumir los principios establecidos, con respecto a este punto, en la Constitución Española de 1978).

1.3.2. Críticas relativas a los procedimientos concretos de selección del profesorado, en el sentido de que los actuales procedimientos no garantizan la eficacia de la selección de los «mejores»; argumentación que —se dice— si se basa en los principios constitucionales de mérito, capacidad, publicidad y no discriminación que deben regir la asignación de todo puesto de trabajo por parte del Estado.

1.4. Si embargo, debe analizarse con rigor si algunas de las críticas señaladas en 1.3.2. pueden esconder, en su fondo consciente o inconsciente, algún desacuerdo de los mencionados en 1.3.1. Por eso conviene, para alcanzar la mayor precisión, examinar separadamente ambos puntos, 1.3.1. y 1.3.2. en los siguientes apartados.

## **2. MODELO CONSTITUCIONAL (AUTONOMICO) VERSUS MODELO CENTRALISTA DE UNIVERSIDAD**

2.1. El modelo constitucional, desarrollado en la L.R.U., de Universidad, establece los siguientes principios concretos:

2.1.1. Autonomía de las Universidades (art. 27, núm. 10, de la Constitución), frente al anterior régimen jurídico administrativo centralista de la Universidad española.

2.1.2. Reparto de competencias en materia universitaria entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias Universidades (Título VIII de la Constitución, L.R.U., Estatutos de Autonomía y Estatutos Universitarios).

2.1.3. Este modelo, en lo referente a la selección del profesorado, introduce una serie de elementos diferenciales con relación al modelo centralista de Universidad:



2.1.3.1. *La dotación, denominación y convocatoria de las plazas* de profesorado universitario corresponde a las propias Universidades. Sin embargo, la L.R.U. y los Decretos que la desarrollan en este punto han establecido límites a esta competencia de las Universidades; límites que, sin duda, deben considerarse prudentes, ya que, *si bien por una parte* restringen la autonomía universitaria en esta cuestión a dimensiones, aunque muy importantes, no absolutas (no faltan opiniones, partidarias de la total autonomía universitaria en este tema, que, a su vez, reclaman que cada Universidad se haga responsable única y exclusiva de la selección de su profesorado), *también por otra parte* intervienen los posibles excesos «endogámicos» de las Universidades y, sobre todo, garantizan una mayor eficacia y justicia en la selección de los candidatos en base a los principios constitucionales de mérito, capacidad, publicidad y no discriminación. Así, se articula un complejo sistema de *controles*: conforme a los principios constitucionales y de la L.R.U., y dentro de los límites establecidos por ésta y por los Reales Decretos que desarrollan la Ley en este aspecto, la *dotación, denominación y convocatoria* de las plazas deben pasar, de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de cada Universidad, por todos, o varios de estos órganos democráticos del gobierno universitario: Consejos de Departamento, Juntas de Facultades y Escuelas, Junta de Gobierno de la Universidad, Claustro Universitario o Comisión de Profesorado del mismo y Consejo Social de la Universidad.

Frente a esto, el modelo centralista anterior atribuía, casi exclusivamente, la *dotación, denominación y convocatoria* de las plazas al Ministerio de Educación Nacional (posteriormente, de Educación y Ciencia), previa petición de las Facultades y Universidades y el informe del Consejo Nacional de Educación (más tarde, del Consejo de Rectores). Nada hay que comentar, por innecesario, acerca de la posibilidad del *tráfico de influencias* (ideológicas, personales, de grupos de presión), cuando se trataba de un Ministerio de orígenes no democráticos; pero, aún en el caso de un Ministerio resultante de unas elecciones libres, tal posibilidad no puede descartarse completamente: la esencia de la democracia no se alcanza enteramente con la elección libre de los órganos superiores de gobierno; ésta debe ir acompañada, además, de la extensión de la participación en el proceso a todas las instituciones y ciudadanos, y del establecimiento de controles que hagan a toda la comunidad social protagonista de la toma de decisiones.

2.1.3.2. *La composición de las Comisiones o Tribunales* responsables de la selección del profesorado corresponde, en el modelo constitucional-autonómico, *en parte* a la Universidad convocante (dos miembros), a través del mismo sistema complejo de *controles* señalado en el punto anterior; y, en la otra parte, al conjunto de los Profesores, no pertenecientes a la Universidad convocante, integrados en el área de cono-

cimiento a que corresponda la plaza convocada (tres miembros, extraídos aleatoriamente de ese conjunto). De otro lado, la posible impugnación de los miembros de las Comisiones se presenta ante el Rector de la Universidad convocante, ante el cual se agota, en vía administrativa, tal impugnación.

Por contra, el anterior modelo centralista establecía, con relación a la composición de los Tribunales, el procedimiento de *designación directa* por parte del Ministerio u otros organismos oficiales centrales; designación directa que, al principio, afectaba a todos los miembros del Tribunal y que, posteriormente, fue atenuándose paulatinamente (designación directa centralista del Presidente y un Vocal y designación automática — por tercios del escalafón en cada materia— de los tres Vocales restantes); sustitución de la designación automática de tres Vocales, por sorteo entre los Profesores de la misma materia, hasta llegar a la situación inmediatamente anterior a la L.R.U.: designación directa por el Ministerio, a propuesta del Consejo de Rectores, del Presidente, entre Profesores que reunieran ciertas condiciones (Presidente, Vicepresidente o Consejero de Número del C.S.I.C.; Presidente, Vicepresidente o Consejero del Consejo Nacional de Educación, Miembro de Número de Reales Academias; ser o haber sido Rector, Vicerrector, Decano o Director de Centro Superior Universitario, poseer la Medalla al Mérito Docente o la Orden de Alfonso X el Sabio, ser Catedrático Numerario con 15 años, al menos, de servicios docentes) y sorteo de los Vocales. Es interesante ver el desarrollo de este proceso de «aleatorización» a través del estudio de la Ley de Ordenación Universitaria (29.07.1943), Decretos de 07.09.1951 y 27.09.1962, Ley de 02.12.1963, Decretos de 17.07.1965 —que obliga a convocar toda plaza vacante, primero a concurso de traslados, y, si así no se cubría, a concurso-oposición—, de 23.08.1975 y de 13.01.1978, Orden de 12.03.1974, Reales Decretos de 29.02.1980 y 19.06.1981, entre otros.

2.1.3.3. *Las pruebas y exposición de méritos*, en el modelo constitucional-autonómico no son de competencia de las Universidades, sino que deben realizarse según lo establecido en la L.R.U. y Decretos que la desarrollan en este aspecto; sin embargo, se introduce un elemento que, aunque al parecer es simplemente circunstancial, acrecienta el trato de equidad general respecto a los candidatos a las plazas: las pruebas se realizan donde señale, de acuerdo con sus correspondientes Estatutos, la Universidad convocante (generalmente, en la propia Universidad). Junto a ello, debe señalarse la importancia dada a los informes emitidos sobre cada candidato por las Universidades o Centros de Investigación donde hubieran prestado servicios.

Contrariamente, el modelo centralista (véanse las disposiciones lega-

les antes mencionadas) mantuvo la obligatoriedad de celebrar todas las pruebas en Madrid, con clara desventaja psicológica, económica y hasta moral (basta evocar el espectáculo de los opositores «de provincias» arrastrando pesadas maletas para el ejercicio conocido popularmente como la «encerrona») de los candidatos de cualquier lugar de España que no fuera Madrid, aunque las plazas en disputa correspondieran a sus propias Universidades.

2.1.3.4. La *reclamación* ante las decisiones de las Comisiones seleccionadoras es una novedad esencial en los Concursos de plazas del profesorado universitario. La reclamación debe ser atendida en dos instancias consecutivas: una, propia de la Universidad convocante (la Comisión de Reclamaciones contemplada en la L.R.U., compuesta por seis Catedráticos de reconocido prestigio, presididos por el Rector, elegidos por el correspondiente Claustro Universitario); otra, si la primera atiende la reclamación, de ámbito estatal (del Consejo de Universidades, órgano de gobierno y coordinación colegiado de todas las Universidades españolas).

En el anterior modelo universitario, la indefensión de los candidatos no propuestos, (salvo por motivos formales administrativos graves) ante la decisión del Tribunal de concurso-oposición, era absoluta: ningún motivo referente a los méritos y capacidad científica de los candidatos podía cambiar el fallo emitido, consagrado, de este modo, como infalible.

2.1.3.5. Por último, el *nombramiento*, en el nuevo modelo, corresponde al Rector de la Universidad convocante; frente al nombramiento ministerial del anterior modelo centralista.

2.1.3.6. Posteriormente, una vez publicado el nombramiento en el B.O.E. y en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente (de las que han recibido transferencia en materia universitaria), la adscripción al funcionamiento estatal, la adjudicación del Número de Registro de Personal, y la inclusión en los listados de cada área de conocimiento, se establecen sin diferencias esenciales con relación a la anterior situación, precisamente por la calidad de funcionarios del Estado que la ley atribuye a los profesores universitarios: así son competentes en esta incardinación estatal la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, el Consejo de Universidades y la Secretaría de Estado de la Función Pública.

### 3. LA EFICACIA EN EL PROCEDIMIENTO DE SELECCION DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO ACTUALMENTE VIGENTE: ANALISIS COMPARATIVO CON EL PROCEDIMIENTO ANTERIOR: POSIBILIDADES DE PERFECCIONAMIENTO

3.1. La *eficacia* en la selección del profesorado universitario es la suma de dos vectores: el de la *justicia* en la promoción de los candidatos de mayores méritos y capacidad; y el de la *racionalidad* en la formación de equipos coherentes de investigación y docencia en los Departamentos Universitarios. Todo análisis riguroso de los procedimientos de selección debe considerar conjuntamente ambos vectores: las características del trabajo científico en nuestro tiempo exigen que la «productividad social» universitaria óptima no pueda basarse, exclusivamente, en la valía individual aislada, sino en la integración de individuos valiosos en equipos coherentes; integración que produce un efecto multiplicador en el desarrollo de la investigación y en la coordinación de la docencia.

3.2. Así, la selección más eficaz es la que sea capaz de conseguir el vector óptimo resultante de la suma de los dos vectores antes considerados.

3.3. Sin embargo, sería ingenuo desconocer la naturaleza egocéntrica de los individuos y los grupos, que tienden a alcanzar sus objetivos e intereses particulares por encima del bien social general. Por eso, todo sistema eficaz, cuyo fin sea el de garantizar el bien general sobre los intereses particulares, debe introducir un conjunto de controles, métodos compensatorios y divisiones de poder que haga posible tal fin: de ello, el ejemplo social máximo es el de la división de poderes y la multiplicación de controles y contrapesos en la democracia parlamentaria moderna.

3.4. Frente a quienes, aún aceptando todo lo anterior, siguen manteniendo una actitud crítica ante el presente sistema de selección del profesorado universitario, por estimar que puede prestarse a maniobras conducentes a hacer prevalecer los intereses individuales o de grupo sobre el bien general de la Universidad y de la Sociedad, hay que plantear la discusión en dos planos: en el del *análisis comparativo* con el anterior sistema de selección (al que, a veces, se parece añorar con relación al actual procedimiento); y en el de las posibilidades de perfeccionamiento que puedan garantizar la mayor eficacia a partir de los principios establecidos por la Constitución y la L.R.U.

3.4.1. *Análisis comparativo*. Ante todo, hay que establecer los diversos tipos de *grupos* que, si no institucionalmente (pues tal cosa sería contraria a la Ley), al menos funcionalmente existen en la Universidad española, y que operan —o pueden operar— tratando de imponer sus intereses particulares frente al bien general:

- Las llamadas «escuelas»: grupos, cuyo elemento de cohesión es una determinada concepción científica de la materia de que se trate, frente a otras concepciones científicas de la misma materia.
- Los grupos «clientelares», unidos por las relaciones de amistad personal, por las deudas de protección académica o por la contra-

prestación de oportunidades o servicios académicos o científicos.

- Los «grupos de presión» económicos, ideológicos o políticos.
- Los «grupos corporativos» constituidos por profesores de una misma categoría académica (Catedráticos de Universidad, anteriormente los Profesores Agregados, Profesores Titulares, etc.).
- Los grupos «geográficos», unidos por vínculos de origen o residencia regional o de «nacionalidad».

Ante la existencia de estos grupos hay que añadir varias precisiones:

- No todos estos grupos son «cerrados»: afortunadamente, muchos se comportan, al menos en la mayor parte de los casos, como grupos abiertos.
- Estos grupos, generalmente, no son «estancos», sino que se solapan o superponen permanentemente u ocasionalmente.
- Es frecuente la convergencia —si no se le quiere llamar «alianza»— de diversos grupos.
- Es posible la pertenencia del mismo individuo a varios tipos diferentes —y a veces aparentemente contrarios— de grupos.

Naturalmente debe reconocerse la existencia de individuos «independientes» (la inmensa mayoría, suele decirse retóricamente para no herir susceptibilidades; pero un estudio sociológico al respecto —tal vez por la difícil cuantificación de los datos— está aún por hacer). En cualquier caso los procedimientos de selección del profesorado han de establecerse con el propósito de impedir la acción particularista de los grupos, sean éstos grandes o pequeños, muchos o pocos.

Frente a este catálogo de grupos, algunos críticos de los actuales procedimientos de selección del profesorado universitario parecen descubrir uno nuevo:

- Grupos «provincianos» o «localistas»: es decir, cada una de las Universidades españolas.

Ciertamente, no hay que escandalizarse ante este descubrimiento: es posible que haya Universidades —tampoco sabemos con precisión cuántas— que actúen como «grupo particularista». Pero sí es escandaloso admitir esto sin admitir, al mismo tiempo, los grupos anteriormente mencionados. Lo correcto sería formular la cuestión así:

«Las “escuelas”, los grupos “clientelares”, los “grupos de presión”, los grupos “corporativos”, los grupos “geográficos” y las Universidades pueden actuar como grupos “particularistas”».

Una vez reconocida esa posibilidad, ¿cómo debe actuar el legislador para impedir los intentos particularistas?

Como es obvio, esta actuación del legislador sólo puede ejercerse

sobre la participación de grupos definidos institucionalmente: los diversos Cuerpos de Profesores y las Universidades. Sobre el resto de los grupos, difusos, sólo cabe adoptar precauciones: aleatorias, de control, de contrapeso, de publicidad, y de reclamación. Veamos, en cada uno de los pasos del procedimiento de selección del profesorado, la actuación del legislador, comparando la situación anterior con la actual.

#### 3.4.1.1. *Análisis comparativo de la dotación de la plaza*

Anteriormente: plaza dotada por el Ministerio, a petición de la Universidad interesada, previo informe del Consejo de Rectores. Procedimiento muy alejado de la acción de la propia Universidad, cuya competencia se limitaba a *pedir*, y del entorno social de la misma.

Actualmente: plaza dotada, según las posibilidades presupuestarias de cada Universidad (en el próximo futuro, también según los criterios indicativos del documento de plantillas), por el Consejo Social, previo informe del Departamento, del Centro, en diversas Universidades también de una Comisión de Profesorado del Claustro Universitario, y propuesta de la Junta de Gobierno. Procedimiento que adjudica la competencia al órgano representante de los intereses sociales, con el informe o propuesta de varios (en las Universidades que menos, dos: Departamento y Junta de Gobierno) órganos de gobierno *colegiados*, de menor o mayor amplitud, todos democráticamente constituidos: *tres controles*, pues, como mínimo.

#### 3.4.1.2. *Análisis comparativo de la convocatoria de la plaza*

Anteriormente: Plaza convocada por el Ministerio (primero a concurso de traslado, y después a concurso-oposición) con la denominación de la materia con la que se había anteriormente dotado por el mismo Ministerio. Procedimiento, igual que en el punto anterior, alejado de la acción de la propia Universidad y de su entorno social.

Actualmente: Plaza convocada por la Universidad —tras el procedimiento de dotación explicado en el punto anterior—, con el siguiente trámite: informe o petición del Departamento, informe del Centro y/o Comisión de Profesorado, aprobación de Junta de Gobierno, convocatoria pública en la prensa oficial, del Estado y de la Comunidad Autónoma, por parte del Rector. La convocatoria contiene dos referencias distintas: el área de conocimiento a que pertenece la plaza, y las actividades a desarrollar por quien obtenga la misma. Ambas referencias dan lugar a diversos problemas:

- Áreas de conocimiento: la desigual extensión de estas áreas (unas, coincidentes con las antiguas «materias»; otras, englobando a varias, a veces muchas, de aquellas «materias») produce dos efectos: el desigual número de aspirantes en las áreas «amplias»

y en las «reducidas»; y el desigual número —como veremos en el punto siguiente— de posibles jueces para constituir las Comisiones en las áreas «amplias» y en las «reducidas».

- Actividades a desarrollar por quien obtenga la plaza (los llamados «perfiles»): ciertamente, es uno de los puntos que mayores críticas ha recibido. Pese a los sucesivos *controles* de diversos órganos *colegiados* democráticamente constituidos (o, mejor, por la falta de estos controles, al no estar cumplido el proceso estatuario de las distintas Universidades) se han producido algunos abusos muy llamativos en la definición de los «perfiles» (establecidos por el legislador con la mira de la formación de equipos coherentes y especializados de investigadores) cuya especificidad extrema ha influido, más que en el juicio de las comisiones, en el número de aspirantes a la plaza, muy escaso en tales ocasiones. Instrucciones de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación —cuando, en la fase de transición, era ésta quien convocaba las plazas— restringiendo las denominaciones de los «perfiles» a las correspondientes a cuatro cifras del Código UNESCO, y el R.D. 1427/1986, que modifica, a partir de la «experiencia obtenida», el R.D. 1888/1984 (suprimiendo los «perfiles investigadores» y limitando el «perfil» que queda —que ha de entenderse, simultáneamente, como «docente» e «investigador»— a la denominación de «una materia de las que se cursen para la obtención de títulos oficiales de primero y segundo ciclo»), así como el desarrollo estatuario de las Universidades que hará efectivo el mecanismo de controles establecidos en los respectivos Estatutos, constituyen, todos ellos, medios eficaces para evitar la excesiva especificidad de los «perfiles». De todos modos, los abusos han sido más llamativos que numerosos, y con los mecanismos correctores puestos en práctica, no deben volver a producirse.

#### 3.4.1.3. *Análisis comparativo sobre la composición de los (anteriormente) Tribunales o las (actualmente) Comisiones que juzgan el Concurso.*

Anteriormente: el Presidente lo nombraba el Ministerio (de entre seis propuestos por el Consejo de Rectores) y los cuatro Vocales se obtenían por sorteo entre los Profesores de la materia (salvo en el caso de los Catedráticos de Universidad, cuyo Tribunal resultaba así compuesto por cinco Catedráticos; para las plazas de Agregado o Adjunto se realizaba el sorteo de modo que siempre había mayoría de miembros de los Cuerpos superiores al de la plaza objeto del concurso-oposición). Esto significaba dos cosas:

1. Dado el sistema de designación del Presidente y el procedimiento

aleatorio con que se obtenían los cuatro Vocales, se daba ventaja a la posible «endogamia» de «escuelas», grupos «clientelares», grupos «geográficos» y «grupos de presión».

2. Dada la mayoría de los miembros del Tribunal de Cuerpos superiores al de la plaza convocada, se daba ventaja a la posible «endogamia corporativista». En ningún caso, estas posibles «endogamias» daban posibilidad de contrapeso a las Universidades a las que pertenecían las plazas convocadas.

Actualmente: Dos miembros de la Comisión (Presidente y Secretario) son nombrados por la Universidad convocante de la plaza, a través de los siguientes *controles*: propuesta o informe del Departamento y del Centro a los que corresponde la plaza, informe —en algunas Universidades— de una Comisión de Profesorado, aprobación de la Junta de Gobierno, y nombramiento del Rector. Además (R.D. 1888/1984 y R.D. 1427/1986), aunque el Presidente debe ser siempre un Catedrático de Universidad y el Secretario puede ser un Catedrático de Universidad o Profesor Titular de Universidad (para las plazas de Titular de Universidad) y un Catedrático de Escuela Universitaria o Titular de escuela Universitaria (para las plazas de T.E.U.), los tres Vocales restantes se obtienen aleatoriamente: tres Catedráticos de Universidad para plazas de este Cuerpo; un Catedrático de Universidad y dos Titulares para plazas de Titular de Universidad; un Catedrático de Universidad y dos Catedráticos de E.U. para plazas de Catedráticos de E.U.; y un Catedrático de E.U. y dos T.E.U. para plazas de T.E.U.; se entiende, siempre, dentro de los Profesores del Área de conocimiento correspondiente. Este sistema —del que algunos sólo extraen peligros de posible «endogamia» universitaria— equilibra y contrapesa todas las posibles «endogamias»: la «universitaria», la de las diversas «escuelas» o «grupos de intereses», y la «corporativista» (al poder ser mayoría en la Comisión, según decida la Universidad convocante, los Cuerpos superiores al de la plaza convocada o el correspondiente a esta).

#### 3.4.1.4. *Análisis comparativo de las pruebas de selección.*

Anteriormente: El concurso-oposición para plazas de Catedráticos o Agregados constaba de seis ejercicios: exposición del curriculum y méritos; explicación de la Memoria; la llamada «lección magistral»; la conocida coloquialmente como «encerrona»; contestación por escrito a un tema propuesto por el Tribunal; y ejercicio de carácter práctico. Para plazas del profesorado hoy llamado Titular, tres ejercicios: el primero, exposición del curriculum, méritos y Proyecto docente y/o investigador; el segundo, exposición de una lección del programa; y el tercero, de carácter práctico. Los ejercicios orales eran expuestos y los escritos leídos por los opositores, limitándose la actuación pública del Tribunal a



oir, y, en el acto final de la oposición, a emitir su voto. El informe razonado sobre la decisión de voto de los jueces era inaccesible a los opositores. Se configuraban, de ese modo unas pruebas en las que el concursante no tenía el derecho de debatir las posibles objeciones del Tribunal, públicamente; ni siquiera le era accesible el informe razonado justificador de la votación; ni, por supuesto, como veremos en el siguiente punto, presentar reclamación alguna, salvo las basadas en graves defectos formales de la actuación administrativa del Tribunal. En cuanto a la larga serie de ejercicios, en las pruebas para plazas de Catedráticos o Agregados, los tres primeros bastaban para una evaluación global de los méritos y capacidad de los candidatos, mientras que las tres últimas eran característicos ejercicios de «oposición» memorísticos, de detalle y de estricta buena o mala suerte.

Actualmente: El número de pruebas se reduce a dos, que permiten llevar a cabo la evaluación global de los méritos y capacidad de cada candidato. La primera comprende, refundidos, los contenidos de los antiguos primer y segundo ejercicio a Cátedras; la segunda comprende el contenido del anterior tercer ejercicio. Se suprimen los tres últimos ejercicios, memorísticos, de detalle y de buena o mala fortuna. Pero, a cambio de esta reducción de ejercicios se introducen los dos turnos de debate, de tres horas, después de cada prueba, que, si se utilizan adecuadamente por la Comisión, pueden ser más significativos que el doble de los ejercicios suprimidos; además de permitir a cada candidato darse a conocer mejor y defenderse de las posibles objeciones. Además, si se agotan estos turnos de debate, en las pruebas de Cátedras, la intervención, en número de horas, de cada candidato, es muy superior a la anterior, tanto en oposiciones de Cátedras y Agregadurías, como, por supuesto, en las de Adjuntías. Pero hay más: los informes razonados de los miembros del Tribunal, antes y tras realizarse las pruebas, respecto de cada candidato, pueden ser conocidos por el mismo, mediante certificación de la Secretaría General de la Universidad convocante. Tales informes pueden ser base para posterior reclamación.

#### 3.4.1.5. *La reclamación ante el resultado de los Concursos.*

Aquí no cabe comparación: anteriormente no había esta posibilidad. Ahora, se introduce esa novedad, como otro mecanismo de defensa de cada candidato. De las reclamaciones entiende la Comisión correspondiente del Claustro Universitario (art. 43,2. de la L.R.U.) y, si ésta las estima, propondrá al Consejo de Universidades que declare anulado el resultado del Concurso y, por tanto, desierta la Plaza.

#### 3.4.2. *Posibilidades de perfeccionamiento.*

Suele suceder que la aplicación práctica de un procedimiento (y este

caso no es una excepción) proporcione experiencias que contribuyan a perfeccionarlo. Aún siendo, como se ha demostrado anteriormente, el actual procedimiento de selección del profesorado universitario más justo, más adecuado a la autonomía universitaria y, a la par, más coherente y diversificado que los anteriores, la experiencia obtenida desde la puesta en práctica de la regulación que se contiene en el R.D. 1888/84 ha permitido ajustar el procedimiento todavía más, en varios aspectos que se recogen en el nuevo R.D. 1427/86, de 13 de junio. Las modificaciones parciales que se establecen en este segundo R.D. se refieren a varios aspectos diferentes:

3.4.2.1. Especificaciones menores, de carácter técnico, no explicitados suficientemente en el R.D. 1888/84: localidad en que deberá ejercerse la docencia, en Universidades con Centros geográficamente dispersos (Art. 3.º, 1); mayor insistencia y precisión en cuanto a la prohibición de hacer referencia en los «perfiles» a la formación anterior de los posibles aspirantes (Art. 3.º, 1); nueva redacción, más precisa, acerca del nombramiento de Presidente en los Concursos para plazas de T.E.U. (Art. 6.º, 1.ª); nueva redacción, también más precisa, acerca de la situación administrativa que deben poseer los miembros de las Comisiones (Art. 6.º, 3, 4); más precisiones en cuanto a los trámites de comunicación entre cada Universidad y el Consejo de Universidades y viceversa, a efectos del sorteo (Art. 6.º, 6, 8); lo mismo en cuanto a poseer miembros cualificados para las Comisiones cuya área de conocimiento no tenga suficiente número (Art. 6.º, 9); especificación de que la pertenencia de un miembro de una Comisión a otra u otras, cuyas actuaciones coinciden total o parcialmente, es causa de renuncia justificada (Art. 6.º, 10); etc.

3.4.2.2. Acercamiento de la fecha de constitución de Comisiones, presentación de candidatos y celebración de pruebas. Ciertamente, el actual procedimiento, en tanto es más democrático y descentralizado, conlleva una mayor complejidad y coste económico, principalmente este último por dietas y pagos de desplazamiento de los miembros de las Comisiones. Es sabido que una mayor democratización y una más intensa descentralización de cualquier procedimiento administrativo comporta ese aumento de complejidad y de coste económico inmediato, que, sin embargo, se compensa con el mayor beneficio social y de justicia obtenido. No obstante, esta aproximación de fechas supone un ahorro económico, sin afectar de ningún modo al carácter democrático y descentralizado del procedimiento. Así, según el R.D. 1427/86, el Presidente de la Comisión, convocará a la Comisión para su constitución (previendo las posibles ausencias con la citación a los suplentes necesarios), y a los candidatos para la presentación con una diferencia máxima de dos días hábiles (lo que, en términos prácticos, significa que la presentación tiene

lugar inmediatamente después de la Constitución de la Comisión, evitándose, así, un doble desplazamiento de los miembros de la Comisión). Las pruebas comenzarán dentro del plazo de veinte días hábiles siguientes al de la presentación (lo que, si no obliga, al menos posibilita que la realización de las pruebas pueda tener lugar inmediatamente después de la fecha de presentación) por lo que, en los casos que se estime oportuno, la actuación de la Comisión puede realizarse de modo continuado, con un solo desplazamiento de los miembros de la misma.

3.4.2.3. Replanteamiento de cuestiones más sustantivas, que previenen posibles corruptelas en el proceso de selección de candidatos, y en la actuación posterior de aquellos que obtienen las plazas. En este aspecto son esenciales estas modificaciones:

- a) Redacción de los «perfiles (actividades que deberá realizar quien obtenga la plaza) establecidos por la Universidad convocante a la actividad docente que debe desempeñarse, concretada ésta en una materia de las que se cursen para la obtención de títulos oficiales de primero y segundo ciclo. Esta especificación se acompaña con la medida cautelar de evitar el derecho de vinculación exclusiva a la actividad docente especificada, con lo que la Universidad podrá asignar a quien obtenga una plaza distintas obligaciones docentes e investigadores (Art. 3.º, 1). Con esta medida, se sale al paso de algunos abusos cometidos bajo la forma de una ultraespecificación del «perfil» docente y, sobre todo, del investigador. En consecuencia los concursantes (salvo en los Concursos de Méritos para C.U., T.U. y C.E.U., que exigen el título de Doctor) no deben presentar proyecto investigador, sino sólo proyecto docente (Art. 9.º, 1; Art. 10.º, 1). Como contrapartida, en el currículum de cada aspirante se evaluarán como mérito prioritario las actividades de investigación ya realizadas por los candidatos (salvo en el caso de los T.E.U.) (Art. 8.º, 2.ª).
- b) Nombramiento de Presidente y Secretario suplentes designados por la Universidad después de la realización del sorteo. Con esta modificación se evita el abuso, cometido también en algunos casos, de proponer un Presidente y Secretario suplentes considerados desfavorables (en virtud de los enfrentamientos de grupos de cualquier tipo) para algún candidato de la propia Universidad, con la única finalidad de excluirlos del sorteo (Art. 6.º, 6 y 8).
- c) Posibilidad de que cualquier concursante pueda examinar la documentación presentada por los restantes concursantes, antes del inicio de las pruebas (Art. 8.º, 3). Con ello, se proporciona mayor publicidad y transparencia a la realización del Concurso.

3.4.2.4. Todas estas modificaciones dan lugar a un afinamiento y

perfeccionamiento del proceso de selección que, de esta forma, aumenta aún más las ventajas del mismo en relación con anteriores procedimientos. No obstante, las posibilidades de perfeccionamiento siguen abiertas y las experiencias que se adquieran pueden dar lugar a nuevas modificaciones que aquilaten, aún más, el procedimiento y eviten posibles fraudes al espíritu de la L.R.U. que puedan aparecer como consecuencia del agudizado ingenio para la picaresca que, desgraciadamente, debe vigilarse constantemente, pues, aunque en pequeña medida, siempre hay peligro de que aparezca, y debe aceptarse, sin herir susceptibilidades, como una posibilidad real, proveniente de grupos e individuos que intenten hacer prevalecer intereses particularistas. La democracia es un sistema que se basa simultáneamente, en la confianza en la voluntad general y en la desconfianza hacia la voluntad particularista.

3.4.2.5. Se pueden señalar para su discusión, algunas nuevas modificaciones que, tras el perfeccionamiento introducido por el R.D. 1427/86, podrían afinar, aún más, el procedimiento:

- a) Reajuste cuantitativo de las áreas de conocimiento (al menos, a los efectos de participación en Comisiones): es evidente que las áreas que comprenden un corto número de Profesores pueden dar lugar a la «endogamia» de grupos (de cualquier tipo de los señalados) en mayor medida que las áreas que comprenden un gran número de profesores. Hay áreas en las que la probabilidad de ser vocal de las Comisiones es muy alta, incluso en algunos casos no existe aleatoriedad, mientras que en las áreas «numerosas» esta probabilidad es baja. Incluso, sin modificar las áreas, se puede establecer la refundición, a efectos de participar en las Comisiones, de áreas afines, hasta alcanzar un número suficientemente alto de posibles miembros, que dé lugar a un equilibrio entre las diferentes áreas. Esta refundición deberá propiciar conjuntos amplios (por ejemplo, entre 25 y 50 posibles miembros de las Comisiones). Equitativamente, las áreas que comprenden más del doble, o el triple de esa cantidad de posibles miembros podrían desdoblarse, hasta constituir conjuntos de un tamaño aproximado.
- b) En caso de que todas las áreas fueran suficientemente amplias se podría, también, corregir el defecto originado por la posibilidad de que, por sorteo, resulten designados varios vocales de una misma Universidad (con lo que se evitaría una nueva posible «endogamia» de una Universidad favorecida por el azar), estableciendo que los vocales designados por sorteo deban pertenecer a Universidades diferentes.
- c) En los Concursos de Catedrático de Universidad podría volverse

a lo que figuraba en el Proyecto de R.D. 1888/84, y que después se abandonó en el propio R.D.: para la segunda prueba los candidatos deberían presentar, por escrito, el trabajo original de investigación completo en vez de un resumen del mismo (Art. 9.º, 4); ya que, en ocasiones, este «resumen» puede ser ficticio y comenzar y terminar en sí mismo, con lo que, en la práctica, esta segunda prueba de los Concursos para Catedrático de Universidad puede equipararse a la segunda prueba de los restantes concursos, consistente en la exposición de un simple tema o lección.

- d) El «perfil» podría establecerse dando un paso más en la modificación introducida en el Art. 3.º, 1 del R.D. 1427/86, que consistiría en una materia *común* de las que se cursen para la obtención de títulos oficiales de primero y segundo ciclo. Si se trata de evitar una excesiva especialización del «perfil», hay que prever que, con la redacción actual, determinadas asignaturas optativas de algunos Planes de Estudios puedan ser especializadas en grado sumo, con lo que no se evitaría el posible peligro que trata de eludir esa modificación.
- e) A fin de facilitar la transparencia y dar mayor oportunidad a posibles reclamaciones de las contempladas en el R.D. 1888/84, Art. 14, se podría introducir en el Art. 12.º, 2 que los candidatos tuviesen la oportunidad de solicitar en la Secretaría General de la Universidad no sólo la certificación de la valoración razonada que la Comisión, o cada uno de sus miembros, emitió sobre sus méritos, sino también certificación de la misma valoración razonada emitida sobre los méritos del candidato propuesto para ocupar la plaza.

3.4.2.6. Esta enumeración de nuevas posibles modificaciones, expuesta para la consideración y discusión de su oportunidad y viabilidad, no es exhaustiva. Sólo señala el camino de perfeccionamiento permanente del procedimiento que, si ya ofrece considerables ventajas de justicia, descentralización y control democrático sobre anteriores procedimientos, no tiene cerrada la posibilidad de mejorarse en un proceso continuo.



**EL EJERCICIO DE LA AUTONOMIA  
POR LAS UNIVERSIDADES**

JOSE M.<sup>o</sup> BRICALL MASIP  
Rector de la Universidad de Barcelona





1. Mi intervención se dividirá en tres partes.

En la primera trataré de dar algunas indicaciones sobre ciertos términos utilizados corrientemente cuando se habla de autonomía universitaria, y más en particular, cuando —como hoy— hemos de referirnos a su ejercicio. Tales indicaciones me parecen previas para situar las diferentes cuestiones en sus planos correspondientes.

En la segunda, me centraré en los avatares de lo que podríamos denominar la práctica de la autonomía por nuestras Universidades. Finalmente, en la tercera, me atreveré a sugerir como tema de reflexión, los criterios según mi punto de vista, para que este ejercicio de la autonomía sea capaz de conseguir algunos objetivos de interés para el conjunto de la sociedad.

2. La primera parte consistirá, pues, en un intento de delimitar conceptos que, a mi juicio, facilitan la demarcación de la autonomía universitaria. Desearía puntualizar que no pretendo, ni mucho menos, iniciar una reflexión de carácter teórico; al contrario, me propongo situar los límites para un ejercicio satisfactorio de la autonomía universitaria, y la acción de limitar es, sobre todo, una acción de precisar y definir. La autonomía universitaria se manifiesta en tres aspectos, que en su conjunto abrazan la práctica totalidad de su contenido. Esta autonomía es, en primer lugar, la que corresponde a la independencia para estructurar y elegir sus órganos de gobierno; en segundo lugar, la autonomía de la Universidad lo es también para establecer sus estudios y seleccionar su profesorado. En tercer lugar, se da una autonomía de carácter financiero basada, singularmente, en la distribución global de sus ingresos efectuada por la propia Universidad; asimismo, la ejecución de su presupuesto corresponde a unos mecanismos y a una estructura administrativa decididos y configurada respectivamente, a partir de decisiones de los propios órganos de gobierno de la Universidad.

Como es evidente, el concepto de autonomía puede no coincidir con el de autogestión por participación de quienes operan y trabajan en cada Universidad: es decir, en la autogestión los órganos de dirección se constituyen en su práctica totalidad, por la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria. Como es natu-

ral, la autonomía puede no comportar una autogestión total y no la contempla ciertamente así la actual legislación española, en la medida que algunos órganos importantes de la Universidad —como el Consejo Social— no están formados por representantes elegidos por quienes participan en el quehacer universitario. Mucho menos lo era la inolvidable Universidad Autónoma de Barcelona —cuando mi Universidad recibió en 1933 la autonomía— que era regida por un Patronato Universitario de once miembros nombrados por los gobiernos de la República y de la Generalidad. Me parece que esta presencia en los órganos de gobierno de personas ajenas a la actividad de una Universidad, pero representativas de la vida social y política, trata de evitar la posible tendencia a la reproducción y, acaso, a la endogamia, de las unidades autogestoras.

La existencia de entidades autónomas —como las Universidades— en el campo de la enseñanza superior podría entenderse como la organización de sus relaciones de interdependencia a través de la información y del intercambio nacidos de un trato sin intervención pública: si se me permite la expresión, del mercado. Esto conllevaría la enfatización de la idea de una determinada especificidad para cada Universidad para hacerse así con una parte del mercado, de acuerdo con los mecanismos propios de la competición. En realidad, estos mecanismos operan debilmente en un sistema de universidades públicas generalizado y en un sistema en que, por el momento, es poca relativamente la participación y poco el peso en la oferta de los estudios de tercer ciclo que proponen las Universidades; ello viene condicionado en una parte que creo no despreciable, por la extremada longitud de extensión de los segundos ciclos hasta el momento.

Dejando aparte esta consideración, se dan otros motivos de orden general que explican las limitaciones a introducir aquí el concepto de competitividad: es el hecho de contemplar la Universidad como un servicio público para la satisfacción de necesidades educativas, científicas, culturales y profesionales de la sociedad, lo cual exige la planificación de la educación superior en correspondencia con las necesidades. El hecho de encomendar a la Universidad un servicio público, se concreta en varios campos, algunos importantes, en los que la Administración juega un papel decisivo. Tomamos como ejemplo los siguientes:

- a) La preocupación de la Administración por la posibilidad de que en la Universidad se alcance un acuerdo por parte de los diferentes sectores, que redunde en perjuicio del resto de la sociedad. Hay una manifestación concreta de este caso en la supervisión de los costos del personal funcionario docente y no docente.
- b) El aumento de la capacidad en la oferta de enseñanza superior a efectuar por la Administración con criterios selectivos y con incidencias globales sobre los gastos, por la inversión que supone. De ahí la necesidad de una programación general de la enseñanza universitaria atendiendo la demanda social y de los estudiantes.
- c) La desviación del sistema de información que suele proporcionar

el mercado a través de los precios, en la medida en que se determinan las tasas académicas por la Administración y aparece, por tanto, la subvención de la Administración Pública, como el recurso básico de las Universidades.

Este breve repaso sobre las relaciones entre autonomía, autogestión, competencia y servicio público, debe completarse (aunque sea provisionalmente) con una observación: es conveniente reforzar la idea de autonomía de las Universidades hasta el extremo de considerarlas autónomas en su práctica, incluso de las propias prácticas e ideologías sociales; es decir, la Universidad ha de estar en las condiciones de discutir también, el marco de la ciencia recibida y de las creencias y demás prácticas sociales convencionales.

Esto por lo que hace referencia a la primera parte, que se refiere a los conceptos que se manejan en el ejercicio de la autonomía.

3. Pasaré, a continuación y de acuerdo con lo antes anunciado, a efectuar algunas reflexiones en torno a la difícil práctica de la autonomía. Como es natural, las consideraciones que siguen, responden a una experiencia concreta que es la mía, y me parecería ridículo cualquier intento de generalización. Sin embargo, creo que algunas de estas consideraciones pueden presentar un cierto interés.

La atribución de autonomía en las Universidades es el resultado final de un largo proceso de la vida universitaria española que vivió de forma particular los efectos de la dictadura y de su desaparición. Querría destacar la existencia de este largo proceso porque algunas de sus circunstancias explican en gran medida la dificultad de los problemas acarreados y la dificultad de identificar su solución. Pensemos, por ejemplo, en la creciente exigencia de democratización de la vida universitaria imposible de ser acogida aquellos años; la provisionalidad de las normas y de las prácticas derivadas de la carencia legislativa con la ausencia de cualquier sistema, y citemos, finalmente, la férrea y desordenada centralización administrativa que forzaba la rigidez y la burocratización de la vida universitaria española.

En la nueva legislación se aclara el esquema jurídico y se determina de forma precisa el camino de transición. Es posible discutir el acierto de algunas normas y los defectos de su desarrollo, pero también es evidente que nos hallamos ante una cierta voluntad de coherencia y un serio intento no sólo de reformar la Universidad, sino también de situarla en el centro de nuestra vida social mediante la política de educación superior y de investigación.

Este es el marco institucional. Sin embargo, la práctica de la autonomía por las Universidades no se halla exenta de peligros y, en ellos posiblemente puedan anidar momentos de indecisión a través de los cuales puedan hacerse presentes algunos elementos del pasado. Por tanto, es menester combatir la ambigüedad de esta práctica en todas sus manifestaciones. Veamos algunas de ellas a continuación. Advirtamos, en primer lugar, que es posible que se dé una convivencia perversa entre la nueva legisla-

ción, presumiblemente innovadora, y una práctica que lleve de forma indirecta a resucitar antiguas situaciones y mecanismos superados. Quizás ello se puede dar con una mayor intensidad, en Universidades de una cierta tradición, con muchos estudiantes y numeroso personal docente y no docente. Si las estructuras administrativas de estas Universidades no se adaptan con celeridad a las estructuras contempladas en la Ley de Reforma Universitaria, tanto en su letra como en su espíritu, puede ocurrir que la unidad «facultad», por ejemplo, pueda suplantar una parte importante de las funciones que corresponden a la unidad «departamento»; o que la confusión entre estudio y centro, habitual hasta hace poco, impida a las Universidades el desarrollo de las enseñanzas para adecuarlas a la demanda, permaneciendo aquéllas entonces, de acuerdo con la práctica estacionaria que se ha atribuido a aquella confusión. Otro peligro al que debemos referirnos es el que nace de una lamentable confusión entre sustitución y yuxtaposición. Con frecuencia, las reformas no se atreven a resolver las cuestiones más conflictivas, para lo cual crean órganos nuevos «al lado de» y no «en vez de» órganos antiguos. La rutina, a la que todos tendemos, concede privilegios a estos últimos por el hecho de disponer a su favor la histórica inclinación del terreno; evidentemente esta inclinación responde a una práctica, unos intereses y unos recursos, y se halla amparada por las instituciones del precedente y de la experiencia. La potencialidad, por ejemplo de flexibilizar la oferta de enseñantes y su preparación que permiten los departamentos, así como la discusión que en ellos se abre ante la toma de decisiones sobre la vida académica (y, por tanto, no únicamente sobre cuestiones administrativas), puede quedar en entredicho si no se transforman las «facultades» o si se las mantiene cambiando el nombre; me parece que en nuestras universidades las facultades han actuado, en muchas ocasiones, como de soporte administrativo que posibilita la dejación de las decisiones académicas en un sistema disperso de Cátedras que, a su vez, hacen más rígida y menos racional —al limitar la discusión— la vida académica.

Una tercera zona de ambigüedad puede proceder de la confusión entre lo que significa la democracia y el control de una parte, y el régimen de asambleas y el polisindalismo de otra. No voy a juzgar estos últimos, porque todo, en principio, es defendible. En cambio, me parecería condenable pensar que un sistema de muchos órganos y comisiones y de órganos colegiados numerosos pueda garantizar la práctica democrática. En ellos abunda, a veces, el anonimato de la decisión y la rutina habitual convierte a las discusiones y a los acuerdos en algo puramente formal; además, las discusiones quedan desviadas al faltar el soporte técnico inevitable ante la dificultad de acceder a los dossiers.

Si hasta aquí me he referido, sin ánimo exhaustivo por supuesto, a algunas zonas de ambigüedad, me parece que habrá que completar mi exposición con una relación —también incompleta— de los escollos de la vida cotidiana.

4. Voy a referirme, pues, a tres de los obstáculos que se entrecruzan en el camino de la práctica de la autonomía; los tres son herencia de un pasado que se encuentra enraizado en nuestras Universidades.

El primero se originó por un práctica que podríamos denominar de irresponsabilidad

del coste. El sistema centralizado, tanto en el régimen de gobierno de las Universidades como en su funcionamiento económico, hacía que las peticiones de los múltiples sectores de cada Universidad se sumaran a fin de presentar a la Administración Central una solicitud de mayores requerimientos para atender a pretendidas necesidades. Entonces, el posible perjudicado por este aumento del gasto de una Universidad era otro sector de la actividad pública —quizás otra Universidad— que, en todo caso, se situaba fuera de la propia Universidad solicitante. Ello hacía que los órganos de gobierno de las Universidades actuasen como mediadores entre éstas y las autoridades administrativas centrales. Esta práctica representa un lastre considerable para la nueva autonomía, porque los hábitos que hay que instaurar son distintos; en el actual sistema de financiación el perjudicado por un mayor gasto de una unidad es otra unidad de la misma Universidad u otra Universidad de la misma comunidad autónoma. La conciencia de costo y de racionalidad debe ser introducida decididamente para destruir este obstáculo.

Un segundo obstáculo acusa la realidad de unos medios que, en muchos casos, suele ser escasa o quizás poco propicia. Sin agotar el tema, querría proporcionar algunos ejemplos; en primer lugar, la insuficiencia de medios económicos. En efecto, el débil esfuerzo en educación y en investigación que ha sido tradicional y que arrastra este país y la especial situación que puede darse en algunas Universidades, incide negativamente en este período inicial de la reforma, por lo menos en algunas de ellas. Por otra parte, el sistema administrativo propio de nuestros centros no se corresponde todavía, a lo que finalmente diseña la reforma universitaria; es decir, hay que ir hacia una empresa pública de servicios que debe medir el esfuerzo y los resultados conseguidos y en la que la oportunidad del gasto es tan importante como su legalidad. En consecuencia, el presupuesto no debe ser únicamente una institución formal de cara a asegurar la legalidad sino, sobre todo, la manera de conseguir ciertos objetivos con medios escasos y de propiciar formas más racionales para la toma de decisiones y el control de su cumplimiento. Además, los problemas pendientes del largo tiempo discurredo hasta la reforma universitaria, que se da la circunstancia que coincide con una etapa de expansión de la vida universitaria —más estudiantes, más profesores, más inversiones—, inciden ahora sobre cada Universidad a la que se la invita a colaborar, desde su autonomía, en la reparación de los desarreglos de una sobredimensión desproporcionada. Por tanto, una gran parte de las decisiones conciernen a decisiones que se tomaron antes o que debieron tomarse y no se hizo; de ahí que una parte decisiva del gasto (obsérvese que la elección del mismo es una manifestación de la autonomía), es en gran parte, cautivo de gastos comprometidos o de gastos de personal.

Finalmente, un tercer obstáculo nace de la difícil respuesta en forma de paciencia ante la prudencia que debe presidir, en principio, la gestión de cada Universidad. Las reformas a acometer lo son contra reloj por imperativos legales o estatutarios pero, también, y —es más grave—, por exigencia de los cambios técnicos y sociales que acompañan de forma acelerada a las crisis económicas y que, además, tampoco se acometieron en este país de forma correcta durante la expansión occidental de la postguerra.

Evidentemente, el ejercicio de la autonomía comporta afrontar estos obstáculos e innovar; es preciso, por tanto, priorizar y establecer previamente la dependencia funcional entre las diferentes clases de reformas a introducir. Obliga también a pensar atentamente la oportunidad de las mismas para no entorpecer el sistema administrativo que, acaso, sea rutinario pero al que sólo se puede destruir si se dispone rápidamente de otra alternativa.

Las anteriores observaciones quizás aparezcan teñidas de colores demasiado oscuros, y podrían provocar el desaliento de los administradores de la Universidad. Sin embargo, el desaliento obliga a la objetividad y a la racionalidad, a la discusión y a la elección, lo cual no deja de ser positivo si va acompañado del convencimiento de que hay que hacer funcionar el servicio público que tenemos encomendado.

Esto lo digo porque la dificultad de este pilotaje tiene el riesgo de aconsejarnos soluciones fáciles que no deberían dejarnos satisfechos. El camino trazado es, en ocasiones, el de fluctuar para emerger y la difícil travesía puede hacernos buscar salvavidas, cómodos pero no siempre adecuados.

La primera de estas salidas consiste en evitar el duro disgusto de la toma de decisiones que afectan a los intereses y a las preocupaciones de sectores universitarios internos a la propia Universidad. Ciertamente, decidir sobre asuntos que afectan apasionadamente a compañeros o a quienes tenemos cerca es difícil y arriesgado. Queda abierta la puerta a encogerse de hombros, tomar decisiones que a nada comprometen contando con la posterior rectificación de organismos superiores de la administración o del Consejo de Universidades. También puede ocurrir que se envíe la decisión a un órgano de la Administración con la esperanza que la regulación o la decisión que ella tome sobre extremos que corresponderían a la propia actividad de las universidades, permita colocarnos en la cómoda posición del no comprometido.

Otra salida falsa consiste en conseguir un fácil acuerdo entre los diferentes elementos de la comunidad universitaria, propiciando positivamente cualquier iniciativa. Como es natural, esta práctica, junto a otros efectos que no preciso subrayar, introduce un cierto recelo en la Administración respecto a la gestión que llevan a cabo las Universidades. Evidentemente, esta desconfianza —quizás inicialmente justificada— en la adecuada asignación de los recursos por parte de las Universidades y en las normas y prácticas por ellas realizadas, constituye la otra cara de la moneda de la dejación de competencias de los gestores de las Universidades de cara a eludir responsabilidades. El resultado es obvio: una cierta tendencia a un exceso de regulaciones y normativas.

En fin, otro salvavidas consiste en la habitual práctica de ahorrar el máximo de decisiones con el convencimiento de que un error tiene efectos que no borran mil aciertos anteriores.

Me parece que hay que partir de la idea que es necesario superar las falsas tentaciones y es menester confiar en la capacidad de nuestras Universidades en ser administradas en régimen de autonomía. No conozco otra forma de aprender a tocar el violín que comenzar con la emisión de sonidos horribles. Los problemas del camino no deben

entorpecer la posibilidad auténtica de resultados satisfactorios. En este sentido, hay que conceder un considerable margen de confianza. La comunidad universitaria suele ser, a menudo, sensible a los argumentos que asisten a una determinada propuesta; el efecto de la racionalidad es, a la larga, beneficioso y permite replantear muchas cuestiones o plantearlas con el máximo de soporte técnico. Esta es una de las posibilidades que tiene la autonomía de las universidades. Sus decisiones pueden ser contrastadas con los estudios y la labor de servicios técnicos adscritos a los órganos de gobierno.

5. Decidir suele ser sinónimo de escoger y, para escoger de forma coherente y en el momento oportuno, es menester tener una cierta idea de la universidad.

Finalmente, una parte importante de los problemas de cualquier colectivo es la incertidumbre del futuro, en particular la incertidumbre de los medios de que va a disponerse en el futuro. En este sentido, definir la solución de los problemas en un horizonte temporal no significa resolverlos, pero sí crear el clima adecuado para que las universidades y los universitarios puedan decidir disminuyendo el riesgo de un futuro incierto. Si la actividad universitaria en régimen de autonomía tiene posibilidad de imponerse a la larga, habría que definir por parte de los órganos de gestión de las mismas, los objetivos que deben rendir al servicio público universitario y la forma de adaptación de la situación actual a la mejor satisfacción de las necesidades colectivas.

A ello nos referiremos en la tercera y última parte de mi exposición. En ella pensaba referirme a algunos aspectos que conciernen al servicio que debe efectuar la Universidad y, en segundo término, comentar algunos problemas de adaptación.

Entre las necesidades que debe atender la Universidad me parece que es esencial destacar las de formación, investigación y crítica.

Respecto a las de formación, hay que enfatizar la necesidad de que dicha formación dé, por un lado, un margen de libertad al estudiante, que entre otras cosas, le permita acceder a una cierta multidisciplinariedad; por otro, es menester que el conjunto de la formación recibida dé como resultado un «output» definido de carácter intelectual o profesional. En este sentido, la Administración del Estado debería garantizar un cierto número de homologaciones —no demasiadas— que, a través de la prescripción de un mínimo de conocimientos, permita a las universidades la configuración de los currícula que se adapten a las necesidades de su entorno. Es decir, las enseñanzas de una Universidad han de responder a perfiles intelectuales y profesionales según la demanda de la sociedad; pero estos currícula —de primero y segundo ciclo— deberían tener la posibilidad de una cómoda homologación según un catálogo breve de títulos con homologación oficial. La desregularización de los títulos oficiales ha de permitir una actuación de las universidades tendente a adaptarse autónomamente a su entorno y al personal docente de que dispone y que es capaz de impartirlos.

El tema de la investigación va íntimamente relacionado con las demandas que formula el aparato productivo. Ordinariamente estas demandas varían de acuerdo con la sustitución de procesos de producción y de renovación de bienes de los productos y este proceso creo que ha seguido históricamente una cierta pauta en el capitalismo

contemporáneo. La evolución de la técnica incide sobre los materiales de producción, relevándolos y sustituyéndolos, sobre la energía y sobre las formas de reorganización y comunicación de la fuerza de trabajo. Suele plasmarse a su vez, en una determinada configuración de las máquinas-herramienta y de los servicios de apoyo a la actividad industrial. Pero, a su vez, esta evolución impone unas formas de consumo que le son propias.

También una serie de servicios colectivos aparecen en nuestra sociedad para satisfacer algunas de las necesidades producidas por el desarrollo industrial: la sanidad, la enseñanza, el medio ambiente, el sistema de comunicaciones, etc. No creo que sea el momento de introducir aquí un tema tan discutible y tan difícil de teorizar como es el del progreso técnico; solamente desearía subrayar la necesidad de que las universidades tengan presente su obligada contribución a la aplicación de sus conocimientos al aparato productivo, de acuerdo con la tendencia que acabamos de examinar.

Es indiscutible que un nivel de investigación adecuado responde a una necesidad social y que en este campo no hay que contar únicamente con el apoyo del sector público sino también con el de la iniciativa privada. Modernamente, se ha indicado que en algunos casos, la intervención del Estado tiene un carácter de oposición a la actuación de los agentes privados: ello es evidente en el caso de la contraposición de intereses entre los diferentes agentes sociales y en el caso de su enfrentamiento. Pero, también es cierto, que las posibilidades de colaboración entre el sector privado y el sector público se producen más allá de una cierta complementariedad entre gasto público e inversión privada, y se manifiestan en aquellas ocasiones en que el sector público interviene para la promoción del esfuerzo productivo. De la misma manera que existen unos encargos públicos a empresas privadas, hay también, una demanda privada de ciertos servicios públicos, como los servicios de investigación. No es ningún secreto para nadie que una parte importante de esta investigación se da en las Universidades.

La Universidad, además, ha de ser un terreno para la realización de una cierta actividad crítica. No deben aceptarse proposiciones que no vayan acompañadas de su razonamiento; se trata de algo consubstancial a la Universidad y ésta debe dirigirlo también a las propias formas de la vida social y económica, e incluso, al desarrollo científico y tecnológico que la acompaña. Ello debe ser así y siempre ha sido así, de alguna manera. Como es natural esta actuación crítica de las universidades debe ser considerada en su dimensión adecuada, porque no es menos cierto que una abrumadora mayoría de la formación y de la investigación realizada ha de adaptarse a la situación presente en la medida que la formación y la investigación que se hace en la Universidad deba esperar encontrar alguna demanda en la formulación que le da el mercado, ya sea de profesionales o de investigadores. Querría llamar la atención sobre este punto porque el considerable número de profesores y estudiantes que hay actualmente en la Universidad podría precipitarnos en inclinar nuestra posición únicamente hacia el lado de la aceptación sin discusión de aquello que se nos pide; conviene recordar, sin embargo, que el prestigio y el progreso de la Universidad ha ido acompañado también, me parece, de dar nuevos planteamientos a viejos problemas y de renovar radicalmente ciertas res-



puestas. Y, esta actitud, no puede limitarse a las puras áreas y recintos internos de la Universidad.

6. Por tanto, los órganos de gobierno de la Universidad han de efectuar una cierta prospección de la situación actual y del futuro próximo. Esta previsión puede ser más espontánea en periodos normales, como los existentes desde la postguerra hasta 1968. En cambio, debe ser efectuada de forma explícita y debe ser objeto de un análisis riguroso en los periodos de crisis en los cuales se acelera la transformación técnica del aparato productivo. Si me he explicado correctamente sobre el aspecto crítico que debe estar presente en nuestras Universidades, esta prospectiva debe también incluir las consecuencias de la influencia en la sociedad del análisis universitario sobre la propia sociedad, así como las modalidades de reforma y aplicación que conlleva.

He aquí una tarea de previsión tan difícil como necesaria para no malgastar los recursos que se ponen a nuestra disposición por la Sociedad.

Sin embargo, dicha previsión va a servir de muy poco si no se toman decisiones para la adaptación de la Universidad a los problemas que a ella se dirigen.

En la segunda parte hemos expuesto la difícil práctica de la autonomía. Esta dificultad aparece, en gran parte, como consecuencia de un pasado próximo y de la urgente adaptación a algunas de las necesidades a las que acabamos de aludir. En este proceso de adaptación, y aún utilizando el máximo rigor en la gestión económica de una universidad, ésta se encuentra con graves constricciones económicas. La gravedad de dichas constricciones nace también, del hecho de que la búsqueda de nuevas fuentes de financiación de carácter crediticio chocan con el carácter no rentable del servicio público. Aunque sea posible su utilización en cometidos especiales, no es posible extender su generalización sin poner en peligro el equilibrio presupuestario de años futuros.

Este problema, como algunos de los que a continuación se van a citar, van a postular una programación económica y del servicio que pueden ofrecer por parte de las universidades ante lo que la Administración Pública de la educación va a efectuar en el futuro. Dicho de otra manera: es preciso encuadrar los gastos de un periodo y los recursos financieros correspondientes en un cuadro de gastos a largo plazo con sus recursos respectivos. Pero es evidente que una parte de estos recursos deberían proceder de una especie de acuerdo con la Administración Pública de que la Universidad va a proceder a su reconversión, de acuerdo con las prescripciones que la Administración de la educación superior y de la investigación va a indicar a su vez, en un programa a largo plazo. Este procedimiento resulta inevitable si queremos que se proceda con garantía a este esfuerzo de adaptación de un sistema de gasto cautivo y de finalidades autorreproductoras a un sistema de elección del gasto dentro de los parámetros de unas líneas generales convenientemente programadas y financiadas, por tanto, por la Administración.

Todo ello supone para la Universidad un esfuerzo de reconversión que acarreará unos gastos de inversión y de transformación de su realidad que, en todo caso, deberían ser considerados como gastos de carácter extraordinario. Estas transformaciones deben

hacer frente a los resultados de pasadas irracionalidades; debo reiterar de nuevo, el imprevisto y desorganizado crecimiento de los sesenta y setenta, que pueden gravar nuestra Universidad con problemas que impiden proyectarla hacia el futuro.

La propia gestión de la Universidad por sí sola se encuentra absolutamente condicionada para su solución y bastante desarmada para imponer criterios de conjunto. La nueva inversión debe venir guiada por una voluntad de adaptación a la vista de las necesidades a las que antes me he referido.

Pero ello no es todo. Paralelamente, las necesidades corrientes de organización de la Universidad, e incluso de cambios en su estructura interna están reclamando una nueva práctica de carácter administrativo y económico: es posible que una mejor ordenación de los circuitos y una mayor delimitación entre las competencias administrativas y de gerencia, por un lado, y de definición de las decisiones de gobierno y de rectorado por otra, puedan contribuir a una mejor utilización de los recursos de que dispone la Universidad. De hacerlo así, hay motivos para pensar que en un plazo prudencial, la Universidad podría ofrecer mejores servicios con los mismos recursos de que dispone.

**LA REORDENACION DE LOS DEPARTAMENTOS  
Y SU FUNCIONAMIENTO: LA ORGANIZACION  
DE LAS ENSEÑANZAS**

CARLOS PAJARES VALES  
Rector de la Universidad de Santiago de Compostela



En esta Ponencia quería exponer brevemente alguno de los problemas que aparecen en la práctica, en la reestructuración de la Universidad por Departamentos. Primero quisiera hacer rápidamente una introducción general, sin entrar en exceso de detalles, dado que la Comisión Académica del Consejo de Universidades ya tuvo ocasión de debatir la problemática general a raíz de la excelente ponencia presentada hace unos meses por D. Alberto Marcos Vallaure.

La estructura departamental no es nueva, no solamente por estar ampliamente implantada en Universidades de otros países —sobre todo anglosajones— sino que también estaba delineada en España en la Ley 83/1965 y en la Ley General de Educación, es decir, desde hace más de 20 años la Universidad española está en teoría configurada departamentalmente.

La Ley de Reforma Universitaria en su artículo 8 y el Real Decreto 2360 en su artículo 1, definen los departamentos como «órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de su área de conocimiento en todos los Centros de la Universidad, agrupándose en ellos todos los docentes e investigadores cuyas especialidades y saberes se corresponden con tales áreas». De esta definición se deduce que los Departamentos son las estructuras básicas y las piezas clave de la estructura universitaria. Las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias, limitan su función a la gestión administrativa y la organización de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos académicos.

De acuerdo con estos preceptos, la estructura de nuestras Universidades debería sufrir una transformación trascendental. La Universidad «no» es un conjunto de Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias. El organigrama de la Universidad no empieza como una suma disjunta de dichos centros que a su vez son suma de Departamentos y que sólo excepcionalmente existen algunos relacionados con más de un centro y entonces se les llama interfacultativos. Por el contrario, el organigrama de la Universidad empieza con los Departamentos que son los constituyentes básicos de ésta. A partir de aquí, surgen las diversas titulaciones que normalmente no

son la adición de Departamentos. Una o varias titulaciones se agrupan en una Facultad, Escuela Técnica Superior o Escuela Universitaria que son las encargadas de la gestión administrativa.

Las primeras preguntas que surgen, dado que los Departamentos no son nuevos y teóricamente podían haber funcionado antes, son: ¿Ahora se va a llevar adelante en la práctica esta estructuración? ¿Cuáles son las principales dificultades? ¿Si no se ha puesto en marcha antes, merece la pena hacer dicha estructuración? Intentaremos esbozar las contestaciones a continuación, contestaciones que serán muy diferentes según cada Universidad.

Los Departamentos se configuran esencialmente a través de dos mecanismos: catálogo de áreas de conocimiento y establecimiento del guarismo 12 como el número mínimo de profesores necesario para constituir un Departamento. Estos dos mecanismos son muy imperfectos. Por una parte, las áreas de conocimiento fueron establecidas sin seguir un criterio uniforme y homogéneo de tal manera que en ciertos casos dificultaron el establecimiento de Departamentos. Por otra parte, un simple guarismo lleva siempre toda una serie de dificultades aparejadas a su inflexibilidad. Sin embargo, no es menos cierto que sin ese número, cabría la posibilidad de perpetuar una vez más los «apartamentos» en los que a veces 3 ó 4 profesores, de los cuales solamente uno o ninguno eran «senior» formaban un Departamento con la anuencia de las Juntas de las Facultades y del gobierno de las Universidades. Es claro que para formar un Departamento debe haber un tamaño crítico, pero es muy discutible que ese tamaño crítico tenga que ser establecido inflexiblemente por un número.

Sin embargo estas posibles imperfecciones no creo que sean, ni mucho menos, la principal dificultad para la constitución y funcionamiento de los Departamentos. La principal dificultad proviene del hecho de que en la práctica es una estructura nueva y se encuentra con toda una inercia en la mentalidad universitaria que en principio no favorece su funcionamiento. Es paradójico que una estructura ya fijada en el año 1965 y de uso en múltiples universidades de muchos países desde hace muchos años sea vista como nueva, en la práctica, por nuestra comunidad universitaria. Por ahora se ve como «nueva» por los profesores a los que afecta más directamente, pero en la medida que la configuración departamental se vaya imponiendo deberá afectar directamente al Personal no docente en cuanto implica una nueva organización administrativa y laboral, e igualmente afectará a los Estudiantes, dado que es en el Departamento donde se deben resolver los problemas docentes de cada día.

Las principales razones de su novedad son: constituye un cambio en los Profesores que constituyen los Departamentos; cambio en el papel a desempeñar por los Departamentos en la ordenación y planificación docente del 1.º, 2.º y 3.º ciclo; cambio en la asignación interna en cada Universidad de los recursos económicos; posibles cambios físicos en la localización de laboratorios y despachos; cambio en la relación Departamento-Facultad, papel fundamental que deben desempeñar los Departamentos en la agilización y flexibilización de los planes de estudio e impartición de las nuevas titulaciones.

El cambio en los Profesores que constituyen los Departamentos presenta algunas dificultades iniciales como pueden ser la incorporación de personas con las que no se tenía ninguna relación, la unión en un mismo Departamento de áreas de conocimiento no afines, sin embargo estas dificultades creo que se pueden ir superando en uno o dos años. Una de las grandes ventajas que implica la estructura departamental es la incorporación de muchos profesores a la vida universitaria efectiva. Esto es muy claro, en el caso de profesores de Escuelas Universitarias y de Colegios Universitarios que en muchos casos no podían hacer otra cosa que dar clase sin ninguna posibilidad de interacción científica. Otra gran ventaja es la necesaria interacción de profesores de la misma área de conocimiento aunque impartan docencia en diferentes Centros. Esta interacción hará que grupos de profesores buenos «tiren» científicamente de los grupos de profesores no tan buenos. Alguien podría decir que la unión de un grupo bueno y de uno malo puede dar lugar a uno malo. Si bien es cierto que eso se podría producir en alguna ocasión, la experiencia en la evolución de las ramas científicas que hoy son más prestigiosas internacionalmente, indica que sucede todo lo contrario y lo que sucede es que los grupos buenos a partir de un cierto tamaño actúan como catalizadores de otros grupos.

El cambio del papel que desempeñan los Departamentos en la ordenación y planificación docente de los tres ciclos es claro. En el tercer ciclo ellos son los únicos que deben intervenir y por supuesto las Facultades como tal no tienen absolutamente ningún papel a desempeñar. En los primeros y segundos ciclos también son los Departamentos los que deben hacer la planificación y solamente los Centros deben intervenir como coordinadores.

Como cualquier nueva reorganización estructural, ésta debe ir acompañada de medidas económicas distributivas que apoyen dicha nueva organización. Si los Departamentos tienen encargados toda una serie de funciones que anteriormente eran desempeñadas por las Facultades, es muy conveniente que los Departamentos reciban un apoyo económico importante y la distribución de partidas económicas dentro de cada Universidad entre Facultades, Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias y Colegios Universitarios, tendrá cada vez menos sentido.

Igualmente, la distribución del personal de apoyo a la docencia y a la investigación, es decir, del Personal de administración y servicios, se tendrá que hacer cada vez más a través de los Departamentos, reforzando el personal adscrito a los Departamentos y disminuyendo el adscrito a los Centros. Esta política general de disminución de personal en Facultades y Escuelas y aumento en Departamentos, se hace más evidente cuando la reforma de los planes de estudio y la implantación de nuevas titulaciones haga prácticamente imposible mantener la estructura de negociado en cada Centro.

Una de las mejores ventajas que ofrece una estructuración en Departamentos es la racionalización económica de los medios materiales y humanos con los que se dispone. Para que esto sea cierto es muy conveniente que siempre que fuese posible se hiciese un agrupamiento de laboratorios e instalaciones y, en general, de todos los medios con

los que cuenta un Departamento. Es natural que en ocasiones no sea aconsejable dicho agrupamiento e, incluso a veces sea imposible, como es el caso de profesorado de un Departamento cuya labor docente se desarrolla en diversas ciudades. En cualquier caso este agrupamiento físico necesita inversiones económicas que usualmente no han sido previstas en los Presupuestos Generales del Estado.

La estructura departamental finalmente puede ser importante con vistas a la reforma de los planes de estudio, a su agilidad, flexibilidad, así como en las nuevas titulaciones. Una titulación no tiene porqué ser todo un negociado, con un edificio y toda una estructura monolítica, tan monolítica que es muy difícil cambiar y por ello también es difícil construir una nueva titulación. La nueva estructuración departamental facilitará la posibilidad de ofertar nuevas titulaciones sin necesidad de construir toda una enorme estructura.

Como vemos, son muchas las dificultades y los desafíos, aunque son mayores las ventajas. En toda etapa de transformación hay que dejar transcurrir cierto tiempo para tener suficiente perspectiva para hacer valoraciones absolutas y en lo concerniente a los Departamentos podemos hacer la misma afirmación. Sin embargo, creo que no es mostrar excesivo optimismo el decir que los Departamentos van a contribuir a conseguir una Universidad mejor, que incluso puede llegar a ser buena.



# **ACCESO A LA UNIVERSIDAD, CAPACIDAD DE LOS CENTROS Y PERMANENCIA DE LOS ESTUDIANTES**

ELISA PEREZ VERA

Rectora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia



## INTRODUCCION

Los tres temas que abarca la ponencia que me ha sido encomendada son susceptibles de un tratamiento autónomo y, de hecho, en mi exposición me ocuparé sucesivamente de cada uno de ellos. No obstante, considero que, en gran medida, sobre todos los problemas que plantean van a gravitar las respuestas que demos a dos grandes interrogantes. En primer lugar, cual es, o debe ser, la relación entre la Universidad y la Sociedad. En segundo término, cual es, o debe ser, la relación entre la Universidad y el resto del sistema educativo.

En la primera cuestión planteada lo que, en definitiva, quiero suscitar es el debate sobre cuáles son las funciones que la sociedad atribuye a la Universidad. Dicho en otros términos, se trata de establecer qué es lo que la sociedad (básicamente a través del Gobierno que, elegido de modo democrático, fija los grandes principios de la política educativa) espera de la Universidad.

Prescindiendo en este contexto de la función investigadora (función indeclinable de toda Universidad digna de tal nombre, pero que excede ampliamente del objeto de la ponencia), creo que en muchos de los debates habidos en este Consejo ha latido la tensión entre una Universidad «generalista» y una Universidad «profesionalizada». Los términos me parecen suficientemente expresivos; no obstante, intentaré precisar el sentido en que aquí los utilizo.

Así, a los efectos de esta charla, entiendo por Universidad «generalista» aquella que busca la formación de sus alumnos en una determinada rama del saber, al margen de la habilitación que por tales conocimientos obtengan para un concreto ejercicio profesional; habilitación profesional que les vendría dada por otros mecanismos sociales, institucionalizados o no.

Por el contrario, utilizaré el término Universidad «profesionalizada» para designar aquella Universidad respecto de la cual se pretende que la superación de sus planes de estudio garantice (además de la formación en una rama del saber) una adecuada capacitación profesional.

Ambos modelos coexisten en nuestro entorno geográfico —cultural, en países con grandes y prestigiosas Universidades, y, en ambos casos, los mejores profesionales proceden de las Universidades. Sin embargo, el espíritu subyacente en una y otra concepción es diferente. En las primeras (Universidades «generalistas»), la Universidad se concibe como la institución que ha de perfeccionar el modo de razonar e investigar; con este enfoque la Universidad se diseña ante todo, como instrumento de formación de ciudadanos libres y críticos, a los que simultáneamente se intentará hacer aptos para alcanzar la excelencia profesional tras concluir sus estudios. En las segundas (Universidades «profesionalizadas»), se trata, ante todo, de formar los cuadros directivos de una sociedad, las «élites» que han de regirla en cada uno de los sectores claves de su entramado.

Por tanto, en las dos concepciones de Universidad aquí esbozadas, una de las funciones básicas que se le encomiendan es la formación, directa o indirecta, de profesionales. Desde esta óptica, pues, se me podría aducir, con toda razón, que lo importante no es optar por una u otra alternativa, sino alcanzar una Universidad que merezca el calificativo de buena por el nivel de la docencia que imparte.

Ahora bien, hay que ser conscientes de que la opción a favor de una Universidad «profesionalizada» repercutirá necesariamente en el contenido y mutabilidad de sus planes de estudio (en función de las exigencias cambiantes de la sociedad), al mismo tiempo que multiplicará la presión social ejercida sobre las Universidades para que mantengan sus puertas indiscriminadamente abiertas. Consecuencias que, en mi opinión, resultarán inevitables, a no ser que el conjunto del sistema educativo permita el acceso al mercado de trabajo cualificado, por otras vías.

De este modo, entramos en el segundo gran interrogante que planteaba al principio de mi intervención, en torno a la relación de la Universidad con el resto del sistema educativo.

En efecto, mientras la Universidad sea la única institución que expida los títulos que la sociedad demanda para el acceso a puestos de trabajo medianamente cualificados, resultará difícil articular un sistema de acceso a la Universidad que resulte aceptable para la sociedad, pese a que potencialmente excluya de sus aulas a amplios sectores de la población.

La alternativa a la situación descrita puede buscarse, aislada o conjuntamente, por dos vías. La primera consistiría en dar a las enseñanzas medias un sentido terminal. La segunda, en programar enseñanzas superiores no universitarias. Es evidente, que ambas posibilidades resultan poco acordes con la tradición más reciente y con la evolución del sistema educativo español, como lo es que todo lo que suponga alejar a la enseñanza secundaria de su función de preparar al alumno para el acceso a la Universidad puede generar la necesidad del establecimiento de cursos preparatorios en la misma Universidad para completar una formación teórica que podría revelarse insuficiente. No obstante, creo que el tema debería ser meditado por este Consejo de Universidades, al que en ningún modo puede resultar indiferente la reforma de las enseñanzas medias,

por obvio que resulte que se trata de un problema que escapa del ámbito de sus competencias.

En suma, lo que queremos subrayar es la necesidad de un enfoque global del sistema educativo. En cuanto a lo que la Universidad puede hacer aisladamente para paliar el problema que le plantea a la sociedad el tener en período de formación (al margen de los ciclos productivos) a una población juvenil creciente, parecería que se reduce a lo que ya se está haciendo en este Consejo de Universidades; es decir, a la articulación de los planes de estudio universitarios sobre una estructura cíclica que no fuerce a los alumnos a permanecer en las aulas un promedio de cinco años, so pena de carecer de una titulación terminal.

La idea me parece totalmente positiva, tanto porque permitirá a los estudiantes graduar sus aspiraciones, como porque contradice de modo frontal la idea (ampliamente extendida en momentos de crisis económica), de que el mejor modo de luchar contra el paro juvenil es prolongando el período de formación que les haga aptos para competir en el mercado de trabajo. Un planteamiento correcto en términos lineales pero en el que no se tiene en cuenta el coste docente y económico que implica la transformación de la Universidad en «aparcamiento» de una población potencialmente activa. Coste docente porque resulta inevitable que repercuta en términos negativos la presencia en las aulas de alumnos que se consideran forzados a permanecer en ellas para poder acceder a un puesto de trabajo que, la experiencia ajena les demuestra, no tienen en absoluto garantizado, entre otras razones porque la Universidad no los prepara adecuadamente para ocuparlo. Coste económico porque, aún aceptando un cierto nivel de masificación, la atención de un número creciente de alumnos exige inversiones también crecientes en personal docente y no docente y en infraestructura de todo tipo.

## I. EL ACCESO A LA UNIVERSIDAD

Frente a la desconfianza con que, hace sólo unas décadas, se veía en Europa el establecimiento de pruebas de admisión tendentes a evaluar la capacidad del estudiante para cursar estudios universitarios, hoy la tendencia general es a su adopción. Y ello, a pesar de que en los países de nuestro entorno el derecho a la educación suele estar reconocido como tal. Un derecho que en España se encuentra consagrado, al máximo nivel, en el artículo 27, 1.º de la Constitución de 1978 que, en mi opinión, no debería poder invocarse contra las medidas que busquen garantizar un concreto nivel de preparación en los estudiantes que acceden a la enseñanza universitaria.

El problema se plantea en términos cualitativamente diferentes (al menos en teoría), cuando el acceso a la Universidad no se condiciona sólo a la prueba de que en el alumno potencial concurren una serie de requisitos, sino que, como consecuencia del «cierre» del sistema univesitario (*numerus clausus*), el acceso a la Universidad pasa por una auténtica selección entre personas todas ellas aptas, en principio, para cursar con aprovechamiento estudios universitarios.

En efecto, en el primer caso, el control de la preparación previa a la Universidad se configura como una medida de alcance predominantemente pedagógico destinada a salvaguardar el nivel de la docencia universitaria. Por el contrario, las pruebas con finalidad netamente selectiva traducen otro tipo de preocupaciones (desde económicas a de equilibrio social), ante las que fácilmente pueden resultar sacrificados principios básicos como el de la no discriminación. Si esto llegara a producirse la quiebra del sistema educativo desbordaría la capacidad de asimilación de una sociedad basada en gran medida sobre la meritocracia y la igualdad.

En otro orden de cuestiones, la determinación de en que consiste la mejor preparación para ingresar en la Universidad y el sistema óptimo para contrastarla, son dos interrogantes íntimamente relacionados que están lejos de haber hallado respuestas satisfactorias.

Si, por hipótesis, aceptamos que los datos a valorar son, básicamente, el nivel de conocimientos y la aptitud para los estudios, el peso que esta valoración haya de darse a las calificaciones obtenidas en la enseñanza media, sigue siendo objeto de un debate entre los pedagogos que no parece próximo a finalizar. Y es que, mientras que, desde la óptica de la Universidad, el recurso a estas calificaciones presenta la ventaja de la objetividad y del reconocimiento a un esfuerzo continuado, desde la perspectiva de institutos y colegios, la valoración excesiva de las calificaciones que otorgan a sus alumnos en el paso a la enseñanza universitaria, distorsiona las relaciones interpersonales, dificultando la consecución de los objetivos que le son propios (especialmente en aquellos sistemas en que las enseñanzas medias tienen objetivos autónomos, que las alejan de su papel tradicional de «antesala» de la Universidad.

Por lo demás, recordemos que no es correcto identificar selectividad para el acceso a la Universidad con la existencia de pruebas específicas con tal fin. Y es que, una segunda enseñanza exigente y culminada con la obtención de un título suficiente y/o «terminal», puede constituir un buen sistema de selección, con la ventaja adicional de no ser traumático. De hecho, en nuestro país, la introducción de las pruebas de selectividad (respecto del anterior sistema de un curso preuniversitario más una prueba de madurez) se ha traducido en un aumento en torno al 25 % de los alumnos cuya preparación es considerada suficiente para seguir estudios universitarios.

En cuanto a los resultados académicos de los alumnos sometidos a pruebas de admisión rigurosas, las investigaciones existentes reflejan datos positivos que no pueden ignorarse, entre los que destacan la menor tasa de abandonos y el mejor aprovechamiento general del estudio, si los comparamos con los resultados obtenidos por alumnos que han accedido a estudios «abiertos» en la Universidad.

Ahora bien, creo que sería erróneo inducir directamente de estos datos la bondad intrínseca de pruebas selectivas rigurosas para determinadas carreras. En mi opinión, lo que estas investigaciones ponen de relieve es que, en un sistema que legitima la exigencia de distintos niveles de preparación según la carrera de que se trate, los mejores alumnos suelen optar por las carreras selectivas que gozan de mayor prestigio social

y mejores perspectivas de empleo. En contraste con esta situación, a las carreras menos selectivas van los alumnos con un currículum escolar débil o con vocación profesional poco definida, lo que se traduce en un incremento del proceso de auto-selección a lo largo de los estudios (como consecuencia del fracaso escolar), que resulta extremadamente oneroso.

En suma, parece lógico que la Universidad intente controlar y elevar el nivel de preparación previo de quienes acceden a sus aulas. El que tal control se establezca a través de pruebas nacionales o propias de cada Universidad o, en su sistema intermedio, mediante pruebas diseñadas a nivel nacional y realizadas individualmente por las Universidades, constituyen alternativas técnicas en las que, en principio, no voy a entrar; del mismo modo que dejaré al margen la consideración de las distintas modalidades técnicas (pruebas tipo test, entrevistas, pruebas de comprensión y ensayo, etc.), que pueden utilizarse en la organización de dichas pruebas. Por el contrario, la introducción del *numerus clausus* (sobre todo, y aunque resulte paradójico, si se hace de modo parcial) genera tales distorsiones que su implantación debe ser cuidadosamente meditada.

Una problemática en parte distinta plantea el acceso a los estudios universitarios en la UNED; Universidad creada, entre el escepticismo de muchos, para atender a la población estudiantil que, por motivos laborales, geográficos, familiares, etc., no puede asistir a las aulas, su alumnado tiene una edad media superior al de las otras universidades, de las que difiere también profundamente por la metodología utilizada.

Del primer rasgo diferenciador (la edad del alumnado), se deriva el que aproximadamente el 75 % de los alumnos de la UNED no hayan realizado la prueba de selectividad, dados los estudios anteriores que poseen. Ante esta situación, si la UNED pudiera establecer pruebas selectivas con carácter general (es decir, incluso respecto de los alumnos que por su titulación previa tienen acceso directo a la Universidad), su rendimiento interno no cabe duda de que aumentaría. Ahora bien, ello implicaría que en la tensión entre democratización y prestigio, la opción por el segundo se habría hecho a costa de los objetivos perseguidos, desde su creación, por la institución.

Del segundo (metodología utilizada), se impone la necesidad de que la metodología propia de un sistema de enseñanza a distancia sea conocida y asumida por los alumnos potenciales. De ahí que la UNED no deba concebirse como la válvula de escape de todo el sistema universitario. Es más, si se superaran las dificultades económicas y administrativas que implica, la implantación de un sistema de pre-inscripción similar al utilizado por la Open University (que permite a los alumnos conocer, a lo largo de tres meses, el funcionamiento de la enseñanza a distancia, antes de formalizar la matrícula), posiblemente se reduciría de manera drástica ese número de abandonos (computados hoy como fracaso escolar), que constituyen uno de los puntos negros en la imagen proyectada por todos los sistemas de educación a distancia.

## II. CAPACIDAD DE LOS CENTROS

Empecemos por señalar que la capacidad de los Centros debe entenderse como su oferta potencial de puestos escolares para recibir una enseñanza de calidad. Ello significa que, al establecer la capacidad de un Centro determinado, no sólo debe contar su capacidad física (espacio disponible en aulas, laboratorios y bibliotecas), sino también la capacidad de recursos humanos, tanto en profesores y ayudantes de los mismos, como en personal de administración y servicios.

Es cierto que, siempre que se cuente con los recursos complementarios aludidos, la capacidad de los Centros puede aumentarse ampliando su ocupación horaria. Ahora bien, también esta ampliación tiene límites evidentes, entre los que habría que incluir la incidencia negativa que, sobre el rendimiento académico de los alumnos, puede tener un horario muy alejado del horario laboral normal. Así, aunque la experiencia de los cursos nocturnos de diversas Universidades españolas no constituyan un ejemplo puro de esta afirmación (en la medida en que suelen dirigirse a alumnos que trabajan y que, por tanto, pueden dedicar menos tiempo al estudio), la resistencia de muchos alumnos a seguir cursos de tarde parece avalar la veracidad de la reflexión anterior. En consecuencia, los «módulos objetivos» que han de ser establecidos por este Consejo de Universidades y que, según el artículo 26.2º de la L.R.U., condicionarán el acceso a los Centros universitarios y a los diversos ciclos de enseñanza, habrán de tener en cuenta todos los extremos señalados (transformándose entonces en módulos objetivos de cada Centro y Universidad), o bien, deberán permitir una interpretación flexible, difícilmente compatible con la objetividad que se propugna.

Respecto de las Universidades a distancia, es tendencia generalizada el considerar que, dada la ausencia de aulas, tampoco existen dificultades de capacidad física. Tal apreciación no es totalmente correcta ya que también en este tipo de instituciones pueden plantearse problemas de espacio, tanto en los Centros Asociados como en la propia Sede de la Universidad, cuando organice «estancias» de los alumnos, fundamentalmente para la realización de prácticas. En cuanto a los problemas de espacio en los Centros Asociados, su posible aparición resulta evidente, ya sea por la carencia de plazas de laboratorio o biblioteca, ya sea por la falta de espacio para un desarrollo adecuado de la actividad tutorial.

No obstante, y puesto que la capacidad de los Centros la hemos conectado con la calidad de la enseñanza, los problemas específicos de las Universidades abiertas, como la UNED, se centran tanto en las carencias de personal (profesorado, tutores, personal de administración y servicios), como en la precariedad de los recursos de apoyo (insuficiencia de emisiones radiofónicas, acceso a TV, red de comunicación entre Centros Asociados y Sede, y entre los Centros entre sí).



### III. PERMANENCIA DE LOS ESTUDIANTES

El tema ha sido estudiado en detalle por la ponencia de alumnado de la Comisión Académica de este Consejo de Universidades, figurando las conclusiones alcanzadas en el «Proyecto de recomendaciones provisionales, de carácter uniforme, sobre permanencia de estudiantes en la Universidad»; un documento ponderado que, en mi opinión, ha de tenerse muy en cuenta en cualquier debate sobre el problema que ahora suscitamos. De hecho, las reflexiones que siguen se apoyan en gran medida en las que se contienen en dicho documento.

La necesidad de establecer normas reguladoras de la permanencia de los alumnos en la Universidad, se deriva de un doble imperativo. El primero, de tipo legal, emana del artículo 27, 2.º de la L.R.U. que atribuye la competencia en la materia al Consejo Social de cada Universidad, previo informe del Consejo de Universidades. El segundo, de base sociológica, hunde sus raíces en la propia lógica de un sistema en que el acceso a la Universidad se condiciona a la capacidad de los centros y en el que el estudio se caracteriza como un derecho y un deber de los estudiantes, cuyo rendimiento corresponde verificar a las Universidades.

Ciertamente, en uso de la autonomía universitaria, el Consejo Social de una concreta Universidad puede acordar que en la misma no existirá límite alguno de permanencia. Ahora bien, una medida de este tenor (aunque verosímelmente contaría con el apoyo de amplios sectores estudiantiles) resultaría, como señala el documento citado, contraria a los valores de igualdad y solidaridad. En efecto, una permanencia ilimitada afecta directamente al derecho al estudio de otros estudiantes, de aquéllos que no podrían acceder al Centro a causa del número de alumnos ya existentes en el mismo. Por otra parte, no cabe olvidar la responsabilidad que tiene el estudiante ante una sociedad que, en gran medida, subvenciona el puesto escolar, así como ante los restantes potenciales usuarios del servicio público que es la Universidad.

La aplicación de la normativa anterior (Real Decreto-Ley 8/1976, de 16 de junio, transitoriamente vigente hasta que los Consejos Sociales no regulen el tema), ha conducido a una práctica heterogénea y poco satisfactoria.

En sustitución de la misma, el proyecto de la Ponencia de alumnado proponía un sistema basado en el establecimiento de un máximo de permanencia por años de estudio, fijado en atención a la futura estructura cíclica prevista en la L.R.U. Así, para superar el primer curso de los estudios universitarios los estudiantes dispondrían de un máximo de dos años, siempre que en el primero en que se hubieran matriculado aprobaran un mínimo de dos asignaturas. Una previsión que, si fuera unida a la imposibilidad de matricularse en cursos superiores hasta superar por completo las disciplinas integrantes de este curso inicial, lo configuraría como un curso selectivo al comienzo de los estudios universitarios, único momento en que puede instaurarse con un aceptable coste, tanto humano como económico. Por otra parte, para superar los estudios de primer y segundo ciclos, la permanencia en la Universidad podría extenderse a lo largo de plazos adicionales, proporcionales a la duración de los estudios.

En segundo término, se postulaba la fijación taxativa de los supuestos en que procede la anulación de matrícula; anulación que traería consigo el que el tiempo a que la misma se refiera no se compute en el periodo máximo de permanencia en la Universidad que se adopte por los respectivos Consejos Sociales.

En un planteamiento paralelo, aunque de signo contrario al seguido para propugnar un régimen especial de permanencia para los alumnos de primer curso, resulta aconsejable flexibilizar la normativa respecto de los estudiantes que, no habiendo podido aprobar en el periodo fijado todas las disciplinas necesarias para obtener un Diploma o Licenciatura, deban superar un número reducido de las mismas.

Por último (junto a las normas sobre el cómputo de permanencia en la Universidad en caso de traslados de expediente y sobre el periodo transitorio), el proyecto que nos está siguiendo de guía en esta parte de nuestra exposición sugiere la conveniencia de que las Universidades acuerden un régimen especial a los alumnos que se matriculen a tiempo parcial por ser trabajadores. El régimen especialmente favorable que debería aplicárseles podría ir desde la ampliación en un año del periodo de permanencia hasta su duplicación, por acuerdo del Consejo Social respectivo.

Desde la experiencia de la UNED (cuyo alumnado simultanea trabajo y estudio en un 80 % de los casos), la propuesta puede considerarse generosa aunque mal adaptada a la psicología del trabajador que estudia. En efecto, el rasgo dominante en este tipo de alumno es el de no plantearse la finalización de sus estudios en un periodo determinado, así como el optimismo con que suele hacerles frente el primer año en que se matricula. De ahí, que pedirle que sea en ese primer año cuando evalúe el tiempo que necesitará para culminar su formación universitaria, no resulta realista. Más correcto sería, por tanto, trasladar ese momento al segundo curso en que se matricula.

Finalmente, en relación sólo con los alumnos de la UNED, hay que tener en cuenta, no sólo su condición mayoritaria de población laboralmente activa, sino también las dificultades inherentes al sistema de enseñanza a distancia. Dificultades que determinan que, utilizando criterios puramente docentes, los Departamentos de aptitud pedagógica de los centros Asociados y el ICE de la UNED aconsejen a los alumnos que se matriculen sólo de aquéllas disciplinas que, en atención al tiempo de que disponen, pueden razonablemente superar.

Por otra parte, aunque el tiempo que utilicen en alcanzar la titulación que pretenden sea razonablemente igual al que emplean los alumnos de las Universidades presenciales, las frecuentes interrupciones de sus estudios, hacen difícilmente previsible la determinación de las plazas escolares que se ocuparán en cada curso académico.

Muchas gracias por su atención. Como han podido observar (y sin duda esperaban) en mi intervención no he pretendido apuntar soluciones. Los temas planteados son, en efecto, demasiados complejos. Ahora bien, si al menos he logrado plantearlos ante Vds. en sus más importantes facetas, me consideraría satisfecha.

# **FORMACION DEL PROFESORADO: TERCER CICLO**

FRANCISCO YNDURAIN MUÑOZ

Miembro del Consejo de Universidades elegido por el Senado



## INTRODUCCION

El título de mi intervención es «Formación del Profesorado: Tercer Ciclo», y se enmarca en una sesión extraordinaria del Pleno del Consejo de Universidades dedicada a debatir sobre el desarrollo de la Reforma Universitaria. Por supuesto, todos los aquí presentes saben lo antes dicho tan bien como yo; no he mencionado el título y marco de mi intervención para recordarlos, sino para poner énfasis en el hecho de que me voy a ceñir a ellos sólo parcialmente: y esto por dos razones.

En primer lugar, para debatir el desarrollo de algo, es necesario que este algo esté, efectivamente, desarrollado o, al menos, desarrollándose. Una auténtica enseñanza de tercer ciclo jamás ha funcionado en España como tal; y el Decreto del BOE del 16 de febrero de 1985 que desarrolla la L.R.U. a este respecto se da a sí mismo hasta octubre del 86 para entrar en vigor. Teniendo en cuenta la duración (cinco a siete años) que dicho Decreto implica para los estudios de doctorado, un análisis concreto sobre la realidad concreta de su aplicación —y no sólo de sus intenciones— requeriría esperar al menos un lustro. Sobre todo porque la fecha oficial de aplicación del nuevo sistema, octubre del 86, se va a convertir, para su implantación real, en la de octubre del 87; quizá en bastantes casos aún más tarde y, si de mí dependiera, en las calendas griegas. Los motivos de este retraso aparecerán durante mi intervención; como también aparecerá la razón de mi deseo de que este retraso sea eterno. Espero que el debate sobre estas cuestiones sea jugoso.

En segundo lugar, incluso si hubiera experiencia de la aplicación real del Real Decreto (pero sobre todo al no haberla) una discusión seria de la reforma se quedaría coja o, peor, vacía, sin discutir también al menos tres cuestiones: los materiales con los que se trabaja para implementar el nuevo sistema, los condicionamientos sociales que lo afectan y los fines que la reforma persigue.

Debido a estas razones, que me impiden discutir realidades palpables y me obligan,

bien a mi pesar, a teorizar, voy a estructurar mi intervención en dos apartados específicos; de los cuales sólo el primero se ciñe estrictamente a la letra de mi ponencia. Comenzaré, en primer lugar, centrándome en el Decreto, con un análisis técnico del mismo y de su imbricación en el sistema existente; lo que explicará, en particular, por qué va a ser inaplicable (aunque quizá no *de jure*, sin duda alguna *de facto*) hasta dentro de unos años. En segundo lugar, comentaré para qué, en mi opinión, deben de servir unos estudios de doctorado y hasta qué punto estos objetivos son posibles en la realidad de nuestro país, y coinciden, o no, con los de la reforma. Por supuesto, la separación en estos dos apartados es indicativa, ya que hay un fuerte solape entre ambos.

Acabaré mi intervención con algunas conclusiones y sugerencias.

### **1. EL DECRETO 185/85, BOE DEL 16 DE FEBRERO 1985, Y SU IMBRICACION EN LO EXISTENTE**

No voy a discutir (quede esto para los juristas, que los hay muy competentes y combativos en este Consejo) la legalidad del Decreto que en mi opinión viola, en el espíritu si no en la letra, la autonomía que la L.R.U. reconoce a las Universidades; específicamente en lo que concierne a la organización de los estudios de Doctorado (Arts. 30 y 31 de la L.R.U.). Después del Decreto poco queda para que los Estatutos de las Universidades «determinen la forma en que se realizarán los cursos de doctorado» (Art. 31.2, L.R.U.) ni «regulen el procedimiento para la obtención del título de Doctor». Es cierto que el Real Decreto 185/85 repite (Art. 1,2) que «Las Universidades establecerán las formas de realización de los programas de Doctorado, y el procedimiento para la obtención del título de Doctor»; pero añade a renglón seguido, «con arreglo a los criterios que se establecen en este Real Decreto». Y siguen 17 Artículos, con unos 59 puntos, más 11 Disposiciones Adicionales, seis Transitorias y dos Finales (obviamente no cuento las derogatorias) que regulan hasta las minucias. Un ejemplo: Art. 6,a, párrafo segundo: «El doctorando podrá completar hasta un máximo de 5 créditos realizando algunos cursos o seminarios no contemplados en su programa, previa autorización del tutor». Otro: Art. 3,2: «La Comisión de Doctorado a propuesta de los correspondientes Departamentos, asignará a cada uno de los cursos y seminarios un número de créditos, teniendo en cuenta que cada crédito asignado deberá corresponder a diez horas lectivas».

Y es que, independientemente de su incompatibilidad, o no, con la autonomía universitaria reconocida en la L.R.U., el Decreto es excesivamente reglamentista. A pesar de los muchos siglos transcurridos desde Occam, aún no parece la administración española haber aprendido que los entes no deben multiplicarse sin necesidad. Si todas las Comisiones, informes y evaluaciones previstas en la L.R.U., los Decretos que la desarrollan, y los estatutos de las Universidades tuvieran una efectividad real, los profesores universitarios tendríamos que dedicar todo nuestro tiempo a ellos, y gastar nuestras energías en conspirar para ganar las infinitas elecciones para estas comisiones o los órganos directivos de las Universidades e influir en los innumerables informes y evalua-

ciones. La realidad, sin embargo, es tozuda y así los trabajos de las comisiones se convierten muchas veces en meros trámites y las elecciones a puestos directivos resulta, cada vez más, no en la designación de los idóneos, sino en la de los dispuestos a perder su tiempo en intrigas.

Sería erróneo pensar que estos defectos son privativos del Decreto que nos ocupa: la verbosidad y el reglamentismo son lacras de nuestra administración, conocidas, sufridas y criticadas desde tiempo inmemorial. El pseudodemocratismo subyacente a la existencia de tantas comisiones y elecciones es, sin duda, uno de los precios que la sociedad española actual tiene que pagar por cuarenta años de abstinencia. Quizá sería ya hora de hacer un esfuerzo serio para terminar tanto con los primeros defectos, como para reconocer que lo democrático de una Universidad no es que elija a todas sus comisiones y directivos, sino que sirva al país.

Pero dejemos estos comentarios, que tal vez fuese más correcto hacer a propósito de otras cuestiones, y volvamos al tema central. No estoy muy seguro de que este Decreto mejore lo existente. Si se quiere aplicar en serio, vemos que el candidato a Doctor se somete a un examen (o concurso) de admisión (Art. 5); tiene que obtener 32 créditos que representan 320 horas lectivas, cuando un curso ordinario tiene del orden de 60. Después de este maratón el candidato a Doctor necesita obtener el reconocimiento de suficiencia para la labor investigadora con un nuevo examen (Art. 6). Tiene aún que presentar un proyecto de tesis, sobre el que el departamento deberá pronunciarse (Art. 7); realizar la tesis, con, eventualmente, uno o dos nuevos trámites si no la realiza en el plazo máximo standard de 5 años (Art. 7). Y si la termina, pasada de nuevo por el informe del Departamento y autorización de la Comisión de Doctorado (Art. 8), podrá defenderla. Nada que objetar a la constitución del tribunal que, de todas maneras, implica nuevos trámites (Art. 9). Finalmente, la lectura comporta más informes (Art. 10) por parte de los miembros del tribunal. Sobre este último punto, del que se tiene experiencia por haberse puesto en vigor hace más de un año, se pueden ya hacer comentarios concretos. Desgraciadamente, la experiencia prueba las pesimistas predicciones y, estos comentarios, tienen que ser por fuerza negativos: en los tribunales en que he participado, y en aquellos de los que tengo noticia, el informe citado en el Art. 10,1 ha sido una farsa, escrito *después* de leerse la tesis (o, peor aún, *durante* su lectura). La reunión citada en el Art. 10,2, no ha tenido lugar salvo sobre el papel.

Y es que por más que se inventen requisitos, trámites, informes y comisiones, no se resolverá el problema del doctorado que es, sencillamente, el nivel científico del grupo de investigación en que se integra el director de la tesis. El Decreto evade, como desgraciadamente viene ocurriendo con una parte importante del desarrollo de la L.R.U., el atacar la cuestión central, que en nuestro caso, y en mi opinión es el decidir a qué Departamentos se puede autorizar la dirección de estudios de Doctorado, y la dotación de medios a dichos Departamentos. Los requisitos *formales* que existían antes eran muy razonables, y hubiera bastado con añadir, a lo ya especificado en la L.R.U. (Arts. 30 y 31), una cautela que garantizara que los cursos de doctorado (a los que por cambiar

el nombre a créditos e inflar su número fuera de toda proporción no se va a mejorar) se imparten efectivamente. Cautela que podría ser el envío regular de inspecciones.

Pero, claro, esto sin la precipitación con la que se ha querido poner en marcha el Decreto. Los treinta y dos créditos, equivalentes a once cursos cuatrimestrales de doctorado, no se pueden implantar *de verdad* sin A) Una disminución de la carga lectiva de los *alumnos*: cinco o seis años de carrera más dos nuevos años apenas sin investigación (porque nadie puede investigar y asistir con provecho a 320 horas lectivas) puede fomentar la erudición, pero no la capacidad investigadora. De hecho, de implantarse el sistema, sin más, acabaría esterilizando intelectualmente a sus víctimas; y B) Un aumento sustancial del profesorado: si cada Doctor en ciernes ha de estudiar el equivalente a dos cursos con cuatro cuatrimestres (porque yo supongo que los 32 créditos se reducen a algo razonable), un mínimo de un profesor por cada doctorando es indispensable. De lo contrario ocurrirá lo que ya está empezando a ocurrir: un falseamiento del sistema.

Por otra parte la duración de los estudios de doctorado es manifiestamente excesiva. En el estado actual de las cosas, quien los siga no comienza su trabajo de investigación sino después de cinco o seis años de carrera y dos de estudios de tercer ciclo, esto es, de los 25 a los 27 años. Teniendo en cuenta la duración media de una tesis, 3 a 5 años, tenemos un título de Doctor a los 28 ó 32 años. Vienen después un par de *Wanderjähre* convenientes y de hecho recogidos en la L.R.U. (Arts. 31,4), con lo que el desafortunado seguidor de una carrera universitaria tiene que esperar a los 30 ó 34 años para empezar a buscar colocación permanente en la Universidad. Esto es muy poco razonable. Es de temer que, ante tal perspectiva, raro será el alumno brillante que no busque acomodo en cualquier otra actividad antes que en la universitaria.

Para acabar con estos temas. ¿Qué se hace con los alumnos de tercer ciclo a los que no se acepte para realizar una tesis? Puede ser que todo el que acabe los cursos de doctorado y consiga los 32 ya famosos créditos sea aceptado como doctorando; esto, por desgracia, es posible. Pero si el sistema tiene que funcionar con seriedad, debería de haber una selección. Quizá la solución sea algo parecida a la inteligente propuesta de la Universidad Autónoma de Barcelona, que plantea el conceder títulos (ellos proponen la denominación de *Magister*) al final de la primera etapa. Esto, de reconocerse a nivel estatal, sería positivo y permitiría atraer a los estudios de la primera fase del tercer ciclo a personas que no pretendieran continuar una carrera universitaria, y dar algo a los que no pudieran.

## 2. ¿PARA QUE SIRVEN LOS DOCTORADOS?

La crítica que se ha hecho en lo anterior (porque, por desgracia, ha sido crítica) se ha referido a cuestiones específicas del Decreto, básicamente dejando de lado tanto las teleológicas como una consideración de la situación político-social global de la que, *volens nolens* la universitaria es dependiente.



Comencemos por lo primero. ¿Cuáles son los objetivos de los estudios de tercer ciclo? Por supuesto, uno de ellos es el de formar profesores universitarios; y otro, la simple creación de ciencia, por el interés intrínseco de la misma, y la belleza del conocimiento. Aunque esta es importante, y estoy de acuerdo con Victor Hugo que «Le beau est aussi utile que l'utile plus, peut être», lo cierto es que estos objetivos no deben ser los únicos. Si lo fueran caeríamos en la formación de una clase universitaria como la caricaturizada por Edison en la figura del profesor alemán que, mientras recibiese su pan negro y su cerveza, estaba feliz gastando su vida entera en el estudio de la pelusilla de las abejas. Es esencial que una fracción importante de los estudiantes de doctorado salgan de la torre de marfil al mercado de trabajo de la vida real: industrial, editoriales, bufetes, etc. y esto no sólo después de la primera etapa ( con un Magister o similar) sino incluso con el título de Doctor conseguido. En un estudio muy interesante de Schechter \* se analizan una serie de indicativos de por qué las industrias americanas son el mayor empleador de Doctores físicos de los EE.UU., y de lo que estas industrias requieren de sus empleados. Para que no se diga que esto se refiere a otro mundo, y que la situación española es muy diferente, tengo que manifestar que conclusiones análogas he sacado al llevar a cabo una pequeña encuesta personal con algunas empresas implantadas aquí. Según los *managers* entrevistados por Schechter, las industrias emplean Ph.Ds porque «escogiendo Doctores, se escoge gente inteligente»; «los estudiantes de doctorado están bajo la presión de sus iguales cuando trabajan para conseguir una tesis». No es sorprendente, al menos para mí, que los estudios específicos de postgrado sean considerados como irrelevantes: lo que le importa a la industria es contratar personas capaces de resolver problemas más que individuos muy eruditos. Esta es, por supuesto, la razón de la utilidad práctica de realizar un trabajo de investigación, aunque poco tenga que ver con el empleo que se tenga posteriormente. (Schechter pone, entre otros, el ejemplo de un Doctor con una tesis sobre electrodinámica cuántica teórica, trabajando en mejorar los equipos de sonar de los submarinos). Habría que programar el doctorado de forma que la *mayoría* de los Doctores encontrasen su empleo extramuros de la Universidad. La excesiva duración y rigor academicista que ya he comentado como características negativas del Decreto van a hacer esto difícil, si no imposible.

Cuando he dicho antes que las razones de la industria americana para contratar universitarios, y lo que pide de estos, no son muy distintas de lo que se encontraría en la española, he hecho una pequeña trampa: el estudio hecho sobre la industria de los EE.UU. se refiere a *Doctores*; en el caso de la española, más bien a *licenciados*. La razón es sencilla: la industria americana realiza investigación de punta; la nuestra salvo excepciones, se dedica a copiar o adaptar lo que viene de fuera. Cuando estamos vendiendo SEAT a Volkswagen, SECOINSA a Fujitsu, y cuando la informatización de las Cajas de Ahorros se realiza por una empresa francesa con software francés, uno puede preguntarse si los hipotéticos Doctores que contrate la industria en España no estarán

---

\* B.M. Schechter, «Education of a physicist», Special issue, Physics Today, junio 1986.

subempleados, y si hay realmente una necesidad nacional de investigación de alto nivel.

Mi impresión a este respecto es bastante negativa. El partido en el Gobierno no ha optado por desarrollar una industria autóctona y, por tanto no siente la necesidad de presionar para romper las fuertes resistencias que se oponen a la realización de lo que se ha llamado a veces una reconversión de la Universidad; pieza clave de la cual es una estructuración rigurosa del tercer ciclo, en las líneas ya apuntadas.

En mi opinión, esto es un error. En efecto, no es seguro si fue antes la gallina o el huevo: después de todo, Newton precedió a Stephenson, y a uno le queda la duda si nuestros universitarios son de bajo nivel porque la industria española es dependencista, o si esta lo es porque cuando ha intentado ser creadora no ha encontrado el material humano necesario. Es, por ejemplo, muy significativo que el dominio extranjero de la industria de software informativo (industria que no requiere grandes inversiones) en nuestro país coincida con la inexistencia de unos estudios serios de informática \*\* (especialmente de tercer ciclo). Esto hace muy fácil a una multinacional instalarse aquí, empleando científicos españoles en adaptar su software; pero a una empresa española que quisiese dedicarse a crear el software no le resultaría sencillo encontrar personas capacitadas para ello.

Volvamos a lo que se supone es el tema central de mi intervención, esto es, el tercer ciclo en su papel de formador de profesorado, específicamente. En mi opinión el Decreto también falla en este aspecto, y por las mismas (o parecidas) razones que falla en su misión de formación de profesionales en general. Y ello por un énfasis excesivo en la acumulación de conocimientos, en detrimento del fomento de la iniciativa. Si el Decreto se aplicase tal cual, no formaríamos profesores con mente abierta sino eruditos, en el sentido más estéril de la palabra: personas con amplios conocimientos en un tema específico de especialización, pero incapaces de salirse de las rutinas recibidas y, sobre todo, de transmitir a su entorno, y en particular a sus alumnos, una mentalidad abierta y una curiosidad científica que son sin duda y más aún que los conocimientos concretos, lo esencial de una educación universitaria, y lo que la sociedad real reclama de esta.

### 3. COMENTARIOS, CONCLUSIONES, SUGERENCIAS

La estructura de los estudios de doctorado a la llegada de la L.R.U. era, como prácticamente todo en la Universidad española, caótica y la infraestructura inexistente. Raro era el curso de Doctorado que se impartía, y, salvo un periodo de dos años mínimo requerido, no había indicación de plazos para realizar el doctorado. Todos hemos visto tesis eternas.

---

\*\* Esto es demostrable. Por ejemplo, el Centro de Investigación IBM, emplea 14 Físicos, 13 Ingenieros, 2 Matemáticos, pero ningún Informático.

Sin embargo, la calidad de algunas tesis era buena: concretamente las realizadas en departamentos con personal competente. El sistema, por su propia anarquía, al menos no asfixiaba a los candidatos a Doctores ni a los directores de tesis con exceso de requisitos formales. El nuevo Decreto, me temo, nos va a alejar de Scilla sólo para naufragar en Caribdis. La duración del doctorado es excesiva, y probablemente descorazonará a muchos de los mejores estudiantes. Los reglamentos, comisiones, informes y similares, o ahogarán a los profesores senior en un mar de burocracia o, casi igual de malo, serán falseados, con lo desmoralizador que resulta siempre el que las leyes se cumplan únicamente a nivel formal.

¿Qué hacer? Parece un poco fuerte el abolir un Decreto que ni se ha puesto aún en funcionamiento; en mi opinión, este es uno de los casos en que debe hacerse, procediéndose a importantes simplificaciones. En primer lugar, es básico el fomentar la iniciación del trabajo de investigación desde el mismo momento que se acaba la carrera. Esto conlleva, por supuesto, la reducción drástica del número de créditos, así como la modificación (o por lo menos la aclaración) del punto 2 del Art. 7, que debería decir que «la tesis consistirá en un trabajo o conjunto de trabajos originales». Se debería seguir la iniciativa de la UAB, y establecer un título de Magister al acabar la primera fase. El trámite de presentación de un proyecto de tesis (Art. 7,4) es inútil. Como lo es, con la estructura del Decreto, el subtítulo b del Art. 6 ¿Cómo se juzga si tiene, o no, aptitud investigadora alguien que se ha limitado a seguir cursos? Sería deseable también simplificar todos los trámites, y en particular la supresión, o declaración de carácter voluntario, de los informes citados en el Art. 10,1.

Pero algo esencial y que, como ya he dicho, el Decreto ni toca, es la puesta en marcha de un mecanismo independiente de las Universidades individuales que decida qué departamentos están capacitados para organizar un tercer ciclo, un seguimiento serio de este montaje, y la dotación de los medios para llevarlo a cabo.



**INVESTIGACION Y APLICACION DEL ARTICULO 11  
DE LA LEY DE REFORMA UNIVERSITARIA:  
MECANISMOS DE MEDIACION PARA LA  
PRESTACION DE SERVICIOS POR LAS  
UNIVERSIDADES AL SECTOR PRODUCTIVO**

RAFAEL PORTAENCASA BAEZA  
Rector de la Universidad Politécnica de Madrid



La Ley de Reforma Universitaria incentiva al Profesorado Universitario, haciendo compatible su dedicación a tiempo completo con la realización de proyectos científicos y colaboraciones con la Empresa Pública y Privada cuando ello se realice dentro del marco de la Universidad, como así lo reconoce el artículo 45.1 de dicha Ley.

Estas medidas tratarán de normalizarse y eliminar la maraña burocrática del pasado y sus consiguientes dificultades para establecer relaciones de cooperación que llevaron con frecuencia a los investigadores universitarios a buscar fórmulas paralegales para tratar de eludir estas imposibilidades.

Así pues, el artículo 11 de la L.R.U. debe permitir que la Universidad autogestione sus recursos adicionales y pueda incentivar al Profesorado.

El artículo 11 de la L.R.U. dice textualmente: «Los Departamentos y los Institutos Universitarios, y su profesorado a través de los mismos, podrán contratar con entidades públicas y privadas, o con personas físicas, la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artísticos, así como el desarrollo de cursos de especialización. Los Estatutos de las Universidades establecerán el procedimiento para la autorización de dichos contratos y los criterios para la afectación de bienes e ingresos obtenidos».

La Ley pretende ser un cauce que posibilite la realización de una verdadera actividad científica y de calidad y sólo desde esta óptica puede y debe entenderse la reforma. El empresario no debe, en ningún caso, considerar que el artículo 11 y otros de la L.R.U. convierten a la Universidad y a los Departamentos Universitarios en simples oficinas de Servicios.

Paso definitivo en nuestra legislación ha sido el reconocimiento por ley de las relaciones Empresa-Universidad; necesitamos acudir preparados al desafío. Y, en consecuencia, hemos de aprender de experiencias más dilatadas.

Pocos ponen en duda la necesidad de que el potencial investigador y docente de las Universidades se relacione con el sistema productivo y con la sociedad en general para impulsar el desarrollo tecnológico y, a través de él, el desarrollo económico y social.

Es un hecho también que en todos los países industrializados y de manera notable en EE.UU. y en Europa han existido, se han fomentado y van incrementándose las relaciones en I + D entre el mundo académico y el empresarial, de modo que se tiende a sistemas integrados Ciencia-Tecnología-Industria-Sociedad.

Como ocurre casi siempre que hay movimientos y cambios sociales, son las instituciones-empresas, universidades, organismos intermediarios, etc., las que comienzan y promueven estos movimientos, que empiezan siendo puntuales y desorganizados hasta llegar a consolidarse y organizarse de manera que llegan a adquirir cartas de realidad social y es entonces cuando los gobiernos regulan esta situación para que sea, además, una realidad legal.

España no ha estado ajena a este proceso de relación entre la investigación universitaria y el desarrollo industrial. Con un cierto retraso respecto a los países de nuestro entorno socio-económico; con una intensidad pequeña que ha ido en aumento y a pesar de la existencia de una legislación y de unas estructuras que ponían muchas dificultades al establecimiento de cauces de colaboración entre los departamentos universitarios y las empresas, durante los años anteriores a la aprobación de la L.R.U. existía ya una actividad creciente de contratación de proyectos de investigación y desarrollo entre empresas y departamentos universitarios.

Para nadie es un secreto que esta colaboración se realiza en gran medida a través de instituciones intermediadoras —Fundaciones benéfico-docentes en su mayoría— que han cumplido una misión importante al suministrar cauces ágiles y flexibles por los cuales discurría la colaboración.

La L.R.U. reconoce esta situación y la regula. Diría más, no sólo la regula sino que del preámbulo de la ley, de su articulado y de la posterior política científica del Gobierno, está claro que quiere potenciar la investigación tecnológica y la colaboración entre el sistema investigador universitario y el sistema productivo.

## **SITUACION ACTUAL**

El artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria reconoce a los profesores, a los Departamentos y a los Institutos la posibilidad de contratar con entidades públicas y privadas, o con personas físicas, la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico. Y traspassa a las Universidades la responsabilidad de que, a través de sus Estatutos, establezcan los procedimientos para la autorización de dichos contratos y los criterios para la afectación de los bienes e ingresos obtenidos.

Posteriormente, el Real Decreto 1930/1984, de 10 de octubre, insiste de una manera clara en la incentivación y estímulo a la realización de proyectos y establece unos criterios para delimitar la concesión de compatibilidad a los profesores, así como la remuneración que estos pueden percibir.



Por último, los Estatutos de las Universidades establecen los mecanismos de autorización y los criterios para la afectación de bienes e ingresos. Debo decir que en la mayoría de los Estatutos consultados y por supuesto en el de mi Universidad, los criterios son amplios y tendentes a favorecer la realización de contratos aunque los aspectos particulares quedan en muchos casos pendientes de un desarrollo reglamentario.

Se puede pues decir, hablando en términos generales, que la normativa de rango superior existente —L.R.U., Real Decreto 1930/1984 y Estatutos de las Universidades— son positivas para el fomento y realización de proyectos de investigación.

Sin embargo, no podemos olvidar que es el desarrollo y puesta en práctica de las normas lo que resulta a la vez más difícil y más importante y donde hemos de tener cuidado, pues no creo descubrir ningún secreto si afirmo que la sociedad española, en general, y las Administraciones Públicas en particular, tienen, o tenemos una tendencia al intervencionismo, a la excesiva reglamentación y al establecimiento de nuevas burocracias y podría ocurrir que lo que hasta ahora funcionaba en régimen que podíamos denominar, de desorganizada espontaneidad, empezara a dificultarse.

Por ello creo que la óptica adecuada es la de ayudar al profesor e investigador a establecer, gestionar y realizar los proyectos de investigación y los contratos, poniendo en marcha nuevos mecanismos de mediación para la prestación de servicios, utilizando los ya existentes, o ambas cosas a la vez.

Veamos primero algunos de los servicios que las Universidades prestan o pueden prestar al sector productivo en el campo más concreto de la investigación científica, técnica o artística y en el de cursos de especialización, para pasar luego a los mecanismos para llevarlos a la práctica.

## **PRESTACION DE SERVICIOS POR LAS UNIVERSIDADES**

Los servicios que la Universidad presta, pueden tener una vertiente más dirigida al sector productivo o a los propios profesores, Departamentos e institutos, aunque en realidad siempre tenderán a ser mecanismos de enlace y mediación. Entre ellos podemos citar:

### **1. Servicio de Información y Promoción.**

Se trata de recoger en forma documentada y organizada la oferta de investigación de la Universidad, su capacidad científica, tecnológica y artística, y difundirla a las entidades y empresas, es decir, sería algo así como el «Catálogo de actividades y productos de la Universidad» donde se recogerían referencias a investigadores, laboratorios, líneas de investigación y oferta de cursos de especialización y postgrado.

Este servicio de información y promoción debe tener un carácter de «marketing» de la investigación, incluyendo la promoción en ferias de tecnología e industriales, tanto nacionales como internacionales.

Por otro lado, este servicio trataría de conocer y recoger la demanda de tecnología y de formación de las empresas para cumplir una doble función: tener criterios para establecer la política científica docente de la Universidad y ofrecer a los propios Departamentos e Institutos Universitarios esta información.

Este servicio podría también organizar reuniones científico-técnicas, de ámbito sectorial, para facilitar el conocimiento mutuo entre personas del sector empresarial y profesores e investigadores universitarios, con el fin de establecer relaciones personales entre ellos y facilitar el conocimiento de las posibilidades de colaboración.

## **2. Servicio de asesoramiento.**

Dirigido éste fundamentalmente a los profesores, Departamentos e Institutos para facilitarles las asesorías jurídica, laboral, económica y fiscal necesarias para la formalización de los contratos, explotación de los resultados, cálculos de costes, cláusulas de responsabilidad, etc., etc., aspectos todos ellos desconocidos para la mayor parte de los investigadores universitarios.

## **3. Servicio de apoyo a la gestión de los contratos y cursos.**

Dirigido también a los propios profesores, Departamentos e Institutos que comprendería los servicios de contratación de personal, de compras, de patentes y de gestión administrativa y contable.

Está claro que los servicios anteriores son auxiliares de los servicios principales que las Universidades pueden prestar al sector productivo y que incluyen:

- Desarrollo de investigaciones y estudios que, demandados por las empresas o entidades, ayuden a éstas en sus procesos de innovación tecnológica, desarrollando nuevos prototipos, métodos o procesos, o mejorando los existentes.
- Puesta a disposición de las empresas y entidades de los resultados de la investigación libre y propia de los profesores, es decir, una transferencia de la tecnología generada en la Universidad.
- Servicios de homologación, ensayo y medidas en laboratorios de la Universidad, de productos de las empresas, especialmente en aquellos casos en que el equipamiento y la instrumentación son costosos y su disponibilidad escasa, los ensayos y las medidas

complicadas o las empresas, sobre todo las pequeñas, no disponen de estos medios.

- Formación de investigadores a la medida, mediante la participación de recién graduados y estudiantes de últimos cursos en los proyectos contratados con las empresas. La experiencia en mi Universidad está demostrando que la mejor forma de transferir tecnología a las empresas es a través de la formación específica de los profesionales.
- Cursos de especialización, que pueden ser ofertados libremente por la Universidad o bien «diseñados a la medida» según la petición de una empresa o grupos de empresas.
- Establecimiento de programas de formación en cooperación, mediante fórmulas que permitan a los estudiantes de últimos cursos combinar su formación en la Universidad con períodos de prácticas en las empresas.

Todos estos servicios y algunos más que he omitido son ya prestados por las Universidades españolas desde hace algunos años, notándose el incremento importante últimamente, aunque aún estemos lejos de alcanzar un nivel adecuado a la potencialidad de la Universidad y a la realidad industrial.

¿Cómo se han prestado estos servicios? ¿Qué mecanismos de mediación existen? ¿Cómo se pueden prestar estos servicios y qué mecanismos de mediación hay que considerar a la vista de la L.R.U. y de los Estatutos de las Universidades?

Estos temas son los que examinaremos a continuación.

## **MECANISMOS DE MEDIACION**

La palabra mediación suscita inmediatamente la posibilidad de que existan servicios que actúen de puente entre los profesores, Departamentos e Institutos y las empresas.

Y aquí surgen las primeras preguntas. ¿Debe la Universidad tener estos servicios de mediación formando parte de su propia administración y estructura gerencial? ¿Es conveniente, por el contrario, crear estos servicios fuera de su propia estructura, o aprovechar las instituciones que ya existen y que llevan realizando actividades de mediación durante estos últimos años?

Las respuestas pueden ser variadas y desde luego no tienen por qué ser excluyentes. Cada Universidad dependiendo de su organización, de su dimensión, de sus características, de su volumen de contratación con las industrias y de otros factores, optará con preferencia por una u otra vía. Antes de entrar a exponer mi punto de vista conviene examinar algunas de las características que deben tener estos servicio de mediación:

- Los gerentes deben tener mentalidad empresarial.
- Deben funcionar con espíritu competitivo.
- La gestión debe ser muy ágil y flexible.
- Deben plantearse con características de rentabilidad, obteniendo su financiación del beneficio de la prestación del servicio.
- Debe buscarse la participación en su organización y gestión de gentes de la industria.

En definitiva, estos servicios de mediación deben ser en suma, lo más parecidos a una empresa y lo menos parecido a un servicio, sección o negociado de las Universidades.

Por otro lado, en la prestación de servicios al sector productivo, la Universidad no puede perder su «soberanía» que se manifiesta, en al menos las siguientes funciones:

- Autorización de los contratos de investigación y cursos.
- Seguimiento y evaluación de la calidad de los mismos.
- Control de la dedicación de su profesorado a los mismos y de las remuneraciones que perciben, es decir, compatibilidad científico-docente y compatibilidad económica.
- Participación en los beneficios que los servicios prestados reporten.

Conjugar la soberanía de la Universidad con la gestión netamente empresarial es pues la característica más importante que deben tener los servicios de mediación.

Dichos servicios pueden ser fundamentalmente dos, dependiendo de que actúen preferentemente como servicios de información, promoción, asesoramiento o gestión, tal como se indicó anteriormente, o que sean además de lo anterior, prestadores de los servicios de investigación, desarrollo, ensayos, formación, etc.

Tanto para un caso como para otro, nuestra Universidad ha contemplado la existencia de estos servicios en sus Estatutos, aprobados por Real Decreto 2536/1985 de 27 de diciembre. En efecto, el artículo 8 establece que: «La Universidad podrá organizar algunos de sus Servicios o Centros en régimen de descentralización funcional. En la medida en que la legislación que se dicte en desarrollo del artículo 140.1.18 de la Constitución así lo permita, la Universidad podrá crear Sociedades Mercantiles o impulsar la creación de Sociedades Mixtas, de acuerdo con la legislación vigente, para la gestión de servicios o la administración de bienes y derechos propios de la Universidad o para el desarrollo de las funciones que tiene confiadas». Y más adelante, en el artículo 294 se establece que: «los Servicios de la Universidad podrán ser prestados y gestionados directamente por ésta o por otras Entidades, en virtud de concierto aprobado en cada caso con el Consejo Social o la Junta de Gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias». Y en lo que respecta a Centros y concretamente en los aspectos de investigación y formación especializada, el capítulo IV del Título I, dedicado a los Institutos Universitarios, contempla la creación de Institutos de carácter interinstitucional e Institutos públicos o privados adscritos a la Universidad.

Además, la reciente «Ley de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» conocida más brevemente como «Ley de la Ciencia», en su artículo 19 recoge también la posibilidad de creación de servicios de mediación para la prestación de servicios de investigación, por parte de Organismos Públicos de investigación no universitarios, que puede hacerse extensiva a la Universidad.

Normativa legal existe, pues, en nuestra Universidad y supongo que en casi todas, para la creación de servicios o el establecimiento de convenios con instituciones intermediadoras existentes.

En Europa y en EE.UU. existen instituciones y mecanismos de mediación para la prestación de servicios por las universidades al sector productivo, desde hace bastante tiempo, y de índole muy variada, desde Fundaciones más polarizadas hacia los servicios de intermediación del tipo primero —información, promoción, asesoramiento y gestión— hasta centros directamente volcados a la realización de contratos, proyectos y cursos.

En España existe una valiosa experiencia de Fundaciones —Universidad-Empresa, Bosch y Gimpera, etc.— que han actuado y actúan prestando servicios de mediación del tipo primero y apenas existen centros, instituciones o servicios del tipo segundo.

A mi parecer, los servicios de mediación que conviene desarrollar son los siguientes:

- Un servicio propio de la Universidad, que dentro de sus órganos de gobierno y de su estructura administrativa, sea el responsable de asegurar lo que antes llamé la «Soberanía de la Universidad» y que además, preste los servicios de gestión en aquellos casos —proyectos y contratos con Entidades y Organismos Públicos— en que se hace, al menos por ahora, imprescindible que sea la propia Universidad la que gestione los contratos y convenios.
- Un servicio convenido con Instituciones ya existentes tipo Fundaciones, para la gestión de contratos, proyectos y cursos de especialización. Esto resulta particularmente útil, al menos para nuestra Universidad, dada la costumbre establecida por numerosos profesores e investigadores de hacer uso de estas Fundaciones, y por establecer un régimen a la vez descentralizado y sujeto a las reglas de competencia en la prestación de servicios.
- Centros o Institutos mixtos Universidad-Sector productivo, de naturaleza interdisciplinaria y horizontal, integradores de tecnologías o disciplinas verticales, con participación activa del sector productivo en su financiación y en su gobierno, y que actúen con carácter empresarial y en régimen descentralizado y autónomo.

Creo que este último aspecto es importante y habrá que prestarle atención en un próximo futuro.

## LUCES Y SOMBRAS

La L.R.U. en general y los artículos 45 y 11 en particular, proyectan un haz de luz

para que las Universidades puedan apoyar el desarrollo cultural, científico, tecnológico, social y económico de la sociedad. Existen, sin embargo, algunos defectos ya percibidos y sombras posibles que conviene conocer para tratar de paliarlos.

Probablemente, por efectos de corporativismo científico, siempre que se habla y se legisla para la investigación, parece que ésta sólo la llevan a cabo los investigadores, olvidando la importancia del personal auxiliar. Así el artículo 45 establece la compatibilidad de los profesores para la realización de proyectos científicos, técnicos o artísticos, a que se refiere el artículo 11 y el Real Decreto 1930/1984 establece los límites de remuneración que pueden percibir los profesores. Parece lógico pues, que también el personal auxiliar de la Universidad tuviera reconocida la compatibilidad para participar en los proyectos y para percibir remuneraciones. No es así, y esto está empezando a plantear problemas.

En los proyectos que financian entidades públicas, sobre todo la CAICYT no se ha permitido, al menos hasta ahora, que los profesores que intervienen puedan percibir retribuciones o ayudas complementarias. Si debe hacerse o no, es un tema difícil que lo dejo aquí planteado, pero que forma parte de la sombra principal que expongo a continuación.

A pesar de la reciente subida de retribuciones de los profesores, éstas siguen siendo bajas. La demanda de contratación de proyectos y de cursos va en aumento y en ellos encuentra el profesor una remuneración complementaria, que suscita un espíritu de competitividad en la Universidad que debe ser bienvenida. Pero la mayor parte de la contratación de investigación del sector productivo se dirige a los proyectos de investigación aplicada y desarrollo, en detrimento de la investigación más básica con lo cual se corre el riesgo de que, exagerando un poco, los laboratorios universitarios se conviertan en los laboratorios I + D de las empresas y la Universidad se escora en demasía hacia el sector productivo o se convierta ella misma en sector productivo.

Si crear, desarrollar, transmitir y criticar la ciencia, la técnica y la cultura (Art. 1 a) de la L.R.U.) llega a ser bello e importante, pero sacrificado y heroico frente a la «realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico contratados con entidades públicas o privadas» (Art. 11 de la L.R.U.), la Universidad se puede empobrecer a la larga y se pueden generar tensiones entre su profesorado a la corta.

Se me dirá que para ello el artículo 4 del Real Decreto 1939/1984 establece entre las causas por las que la compatibilidad puede ser denegada, aquellas que supongan menoscabo de la labor docente, o los trabajos no tengan el nivel científico adecuado, pero todos sabemos lo difícil que es «medir el menoscabo o el nivel» en la realidad práctica.

Este tema es delicado y difícil, pues de otro lado, la investigación básica y la docencia encerrada dentro de los muros de la Universidad sin conexión con los problemas reales de la sociedad es muchas veces pantalla encubridora de comodidades y mediocridades.

Desde hace bastantes años, destacados miembros de las comunidades universitaria

y empresarial, venían clamando por la necesidad de relaciones entre la Universidad y la Empresa y, poco a poco, nuestro país se ha ido incorporando a este proceso y poniendo en marcha mecanismos de prestación de servicios al sector productivo, al igual que en todos los países occidentales. Al fin, la L.R.U. promueve y legaliza este matrimonio Universidad-Industria.

La reciente «Ley de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» en su artículo 5.º establece como objetivos del Plan Nacional la promoción de:

- a) La necesaria comunicación de los centros públicos y privados de investigación y las empresas.
- b) La inclusión en los proyectos y programas de investigación de previsiones relativas a la utilización de los resultados de la misma.
- c) Actuaciones concertadas de las Universidades y los Centros Públicos de investigación con las empresas.

Todos hemos de procurar que esta relación se intensifique y fructifique y sea un componente fundamental del desarrollo tecnológico en el que nuestra sociedad está empeñada. Pero prestemos atención a que no se desvirtue su esencia y su gracia, dando a Dios lo que es de Dios y al César los que es del César.

Para ello deben ir dándose simultáneamente varias condiciones:

- Que el sector productivo vaya adquiriendo capacidad propia de I + D con lo cual demandará de la Universidad trabajos de índole más básica y más creativa, que permita la posterior aplicación e innovación.
- Que la financiación de proyectos con cargo a fondos públicos permita algún tipo de remuneración a los profesores y personal auxiliar que los llevan a cabo.
- Que la retribución de los profesores e investigadores no llegue a ser un agobio que fuerce a tomar por imprescindible lo que es conveniente.
- Que a través de Centros, Instituciones Mixtas, Sociedades u otras Instituciones de mediación, las Universidades diferencien lo que puede ser una actividad investigadora o de formación muy proyectada y vinculada al sector productivo de lo que es la actividad normal de la Universidad.

Finalmente, quiero resaltar la imprescindible ayuda que podemos recibir las Universidades tanto del propio Consejo de Universidades como de nuestra Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, para solucionar y resolver todos los problemas planteados anteriormente.

Los problemas legislativos deberán ser resueltos con ayuda directa de la Administración y para los posibles servicios de mediación podría establecerse una coordinación del propio Consejo de Universidades.

Tampoco podemos olvidar la necesidad prioritaria de dotar a las Universidades de la infraestructura administrativa necesaria e imprescindible para poder llevar a buen fin el desarrollo del artículo 11 de la L.R.U. y conseguir a corto o medio plazo potenciar los recursos de nuestras Universidades, mejorando así nuestra capacidad de formación de los nuevos titulados universitarios.



# **LA FINANCIACION DE LAS UNIVERSIDADES**

JUAN VELARDE FUERTES

Miembro del Consejo de Universidades elegido por el Congreso de los Diputados



## INTRODUCCION PREVIA

El análisis sistemático del Sector Público español aún no ha sido abordado desde un punto de vista empírico de modo mínimamente satisfactorio. Sin embargo, gracias al benemérito trabajo de Francisco Comín, «*Fuentes cuantitativas para el estudio del Sector Público en España 1801-1980*» no tenemos ante nosotros el panorama desolador de hace poco tiempo. Además, el tema del gasto, ingresos y déficit públicos ha sido abordado de modo aceptable por Juan Ignacio Molina Baquero en su monografía «*La crisis fiscal del Estado Español (1976-1984) un análisis de la demanda social del Gasto Público*». Ambas investigaciones se han publicado, respectivamente, en 1985 y 1986 por el Instituto de Estudios Fiscales. Además ofrece un panorama complementario muy aceptable el volumen de la Intervención General titulado «*Cuentas de las Administraciones Públicas 1976-1982*» que da algún complemento a lo señalado anteriormente, junto con el otro volumen de la Intervención General, *Avance de Liquidación del Presupuesto de 1983*. Finalmente, el excelente *Dossier de Estadísticas Universitarias*. Datos actuales de la Vicesecretaría de Estudios de este Consejo de Universidades, me ha ayudado muchísimo.

Aparte de esto que constituirá algo así como la base numérica de referencia de lo que sigue, conviene señalar algún dato complementario muy obvio, desde luego, pero necesario para encajar todo lo que viene a continuación. Con él pretendo enmarcar el juego que justifica, para los economistas, el interés que puede tener el análisis de problemas relacionados con la Universidad.

También se observará que las cifras y otros datos disponibles no son, unas veces todo lo abundantes y otras todo lo completas que se hubiera deseado. A mi juicio, el trabajo que se ofrece a la discusión del Consejo de Universidades tiene, esencialmente el papel de preámbulo de análisis más detallados y completos. Me parece que, lo que sigue no es más que un inicio de investigación que debe ser continuada de manera muy intensa por este Consejo. De ahí que con esta Ponencia pretendo crear, únicamente,

algo así como un inicio de investigación de uno de los aspectos que tenemos que conocer todos para intentar comprender mejor el complejo mundo de los aspectos financieros de la Universidad.

### **LAS SERIES HISTORICAS DE LOS GASTOS DE EDUCACION**

Un primer tema a abordar es el de las cifras fiscales disponibles. Como señaló Francisco Comín «hay demasiadas cifras circulando que no concuerdan. Daniel Riu se quejaba ya en los años 30, de que había tres cifras oficiales distintas sobre cada renglón presupuestario. Lógico: cualquiera que haya ojeado unas *Cuentas Generales del Estado* podrá añadir algunas cifras más también diferentes a pesar de tratarse de la misma variable presupuestaria. La cuestión radica en que esas cifras se utilizan frecuentemente sin la suficiente especificación, y no en que sobren datos, o en que el Ministerio de Hacienda haya tratado de sembrar el caos entre los estudiosos. Es normal que, en los análisis sobre la Hacienda Pública Española históricos y actuales se encuentren cuadros con variables encabezadas de esta guisa: *Gastos del Estado*. Eso sirve, por supuesto para tener conciencia de que no se trata de ingresos, pero no mucho más». Tampoco es raro encontrar en las fuentes de los cuadros esta indicación referente al gasto —puntualiza Comín— «Como si ese Departamento sólo hiciera un estado de sus cifras al año». Por su lado, en esta Universidad Internacional Menéndez Pelayo, el Profesor Fuentes Quintana sugirió que «es preciso que los especialistas se pongan de acuerdo sobre las cifras fiscales más adecuadas. Pero, provisionalmente, sería suficiente con que se especificase cuáles son exactamente los datos que se utilizan y las publicaciones y documentos de que proceden.

En ese sentido me parece que sería conveniente que se profundizasen estas investigaciones, sobre todo porque las peculiaridades de las contabilidades públicas han variado lo suficiente a lo largo de los años como para hacer perderse al estudioso en la frondosidad de sus anotaciones contables. En series largas, el riesgo de confusión es especialmente grande, si no se aclaran cuestiones tan esenciales como las de las fases de ejecución presupuestaria y momento de registro de las operaciones públicas, así como la imputación temporal de las operaciones económicas del Estado.

La larga andadura de los gastos lo complica todo. Demos la palabra de nuevo a Comín: «El Presupuesto fija el máximo de gasto realizable, con los llamados créditos iniciales, que pueden sufrir alteraciones con la aprobación por las Cámaras de créditos extraordinarios o de ampliaciones de créditos, o a través de créditos generados por el surgimiento de ingresos o por acumulaciones de créditos. Con los créditos iniciales y esas modificaciones posteriores se forman los gastos del denominado Presupuesto del año, a los que hay que añadir los que figuran en resultados de ejercicios cerrados, como obligaciones reconocidas, para obtener los créditos presupuestados, que es realmente la primera fase de la ejecución del Presupuesto de gastos. Ahí se refleja el gasto máximo que se podrá realizar en el ejercicio presupuestario. Después de la fase de presupuestación, aparece la del reconocimiento de las obligaciones del Estado, en la

que uno se tropieza con los Gastos autorizados, Gastos dispuestos y Obligaciones contraídas. De estas tres etapas, únicamente nos interesa la última, en la que el Tesoro reconoce su deuda y adquiere la obligación de satisfacerla. Por último, sólo queda que el Estado pague, y antes de ello, aparecen dos subetapas: la de Pagos ordenados y la de Pagos realizados. En la última se hacen efectivas las órdenes de pago, lo que provoca un movimiento de caja. Las obligaciones contraídas y no pagadas en un ejercicio presupuestario pasan al siguiente como resultas, como pagos no realizados».

A efectos de lo que sigue, salvo que se diga otra cosa, se utilizan las obligaciones reconocidas y los derechos liquidados. Tengamos en cuenta que es, precisamente, la fase en la que la Contabilidad Nacional aconseja recoger los datos. Debemos añadir que como hasta 1966 el Ministerio de Hacienda no impulsó la realización de unas cuentas económicas de las Administraciones Públicas este esfuerzo que ahora se verifica de cara a la educación, y en especial a la Universitaria, tiene mucho de incipiente.

### LOS DATOS CONCRETOS DE LOS GASTOS EN EDUCACION

Fijémonos ya en concreto, en los gastos educativos y su evolución. Según la memoria inédita de J.P. Merino, «*Las Cuentas de la Administración Central Española, 1750-1820*», no aparece ninguna consignación de gasto público orientada a la educación en cualquier grado en este periodo. Los hermanos Peset ofrecen ciertos datos de gasto universitario especialmente en relación con los centros académicos de Alcalá de Henares. Sería realmente absurdo tratar de extraer de ahí una serie aceptable. De acuerdo con E. López Escobar «*Los Orígenes del Derecho Presupuestario*» (Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971), aparece en 1842 una partida presupuestaria de 11 millones de reales de vellón como gasto presupuestario de tipo educativo. Pero datos aislados de este tipo no proporcionan información adecuada para poder manejar una serie con algún sentido. Por eso me refugio en la información que aparece sistemáticamente del gasto en educación a partir de 1900, con el Ministerio de Instrucción Pública. Sobre la base de 17 millones de pesetas para el año 1900, a la que se da el índice 100 se puede calcular su evolución para el periodo que transcurre hasta 1935, ampliándolo con la información básica del volumen I de «*Datos Básicos para la Historia Financiera de España, 1850-1975*», editado por el Instituto de Estudios Fiscales en 1976. De la serie se desprenden ciertos saltos que me parecen sólo explicables desde un punto de vista administrativo, como el de 1902 en relación con 1901, o el de 1920 sobre 1919. Pero, esto aparte, y como no disponemos de otra cosa, hemos de conformarnos con esta serie.

El tema de la asignación de fondos en presupuestos de más de doce meses también complica algo las cosas. Por ejemplo, las cifras de 1926 son, en realidad las del presupuesto de 1926, 2.º semestre multiplicadas por dos. Sin embargo, creo que en onda larga todo esto se resuelve. No pretendo, desde luego, tampoco en este caso, pesar leña en balanza de precisión.

La serie se descompone como consecuencia de la guerra civil, en dos tramos diferentes. El primero se refiere al periodo 1900-1935, y a continuación se expone con los epígrafes que hablan por sí mismos.

| <b>Años</b> | <b>Indices</b> | <b>Incremento porcentual<br/>sobre el año anterior</b> | <b>Índice de gastos<br/>totales del Estado</b> | <b>Incremento porcentual<br/>sobre el año anterior</b> |
|-------------|----------------|--|--|--|
| 1900        | 100,00         |  | 100,00   |  |
| 1901        | 105,88         | 5,88   | 105,92   | 5,92   |
| 1902        | 241,18         | 127,78   | 102,38   | -3,15  |
| 1903        | 247,06         | 2,44   | 109,38   | 6,40   |
| 1904        | 264,71         | 7,14   | 105,81   | -3,06  |
| 1905        | 258,82         | -2,22  | 104,31   | -1,42  |
| 1906        | 276,47         | 6,81   | 107,86   | 3,41   |
| 1907        | 282,35         | 2,13   | 111,09   | 2,99   |
| 1908        | 294,12         | 4,17   | 110,12   | -0,87  |
| 1909        | 300,00         | 0,02   | 120,13   | 9,09   |
| 1910        | 305,88         | 1,96   | 122,07   | 1,61   |
| 1911        | 341,18         | 11,54  | 126,48   | 3,62   |
| 1912        | 352,94         | 3,45   | 135,52   | 7,15   |
| 1913        | 382,35         | 8,33   | 155,22   | 14,54  |
| 1914        | 400,00         | 4,61   | 158,02   | 1,80   |
| 1915        | 423,53         | 5,88   | 230,57   | 45,91  |
| 1916        | 441,18         | 4,17   | 174,06   | -24,51   |
| 1917        | 482,35         | 7,89   | 251,02   | 44,22  |
| 1918        | 505,88         | 4,88   | 205,27   | -18,22   |
| 1919        | 505,88         | 0,00   | 328,63   | 60,09  |
| 1920        | 858,82         | 69,77  | 321,21   | -2,26  |
| 1921        | 923,53         | 7,53   | 401,29   | 24,97  |
| 1922        | 947,06         | 2,55   | 362,97   | -9,55  |
| 1923        | 911,76         | -3,73  | 367,49   | 1,25   |
| 1924        | 1.000,00       | 9,68   | 385,04   | 4,77   |
| 1925        | 1.023,53       | 2,35   | 375,89   | -2,38  |
| 1926        | 894,12         | -12,64   | 357,70   | -4,84  |
| 1927        | 917,65         | 2,63   | 395,69   | 10,62  |
| 1928        | 935,29         | 1,92   | 408,18   | 3,16   |
| 1929        | 1.232,70       | 23,27  | 434,66   | 6,49   |
| 1930        | 1.105,88       | -4,08  | 408,50   | -6,02  |
| 1931        | 1.200,00       | 8,51   | 414,75   | 1,53   |
| 1932        | 1.529,41       | 27,45  | 461,57   | 11,29  |
| 1933        | 1.747,06       | 14,23  | 478,79   | 3,73   |
| 1934        | 1.835,29       | 5,05   | 500,97   | 4,63   |
| 1935        | 1.929,41       | 5,13   | 501,08   | 0,02   |

En la carrera del gasto público español de 1900 a 1935 es indudable que ganan los gastos educativos sobre el conjunto de desembolsos del sector público. Verificar más cuantificaciones para demostrar algo tan evidente como lo que se refleja en el cuadro anterior carecería de sentido. De aquí que convenga exponer, en parte como contraste, lo sucedido en el periodo 1941-1980. Como se trata de una época histórica plagada de

tensiones inflacionistas, es conveniente exponer las variaciones que se experimentan homogeneizadas en millones de pesetas 1941, además de emplear índices, tal como se muestra en el cuadro siguiente. En el anterior, debido a la estabilidad de precios que existía en España, salvo años excepcionales como los correspondientes a la I Guerra Mundial se emplean sin daño las cifras en pesetas corrientes de cada año.

| Años | Gastos en educación (ptas. 1941) | Índices del gasto en educación | Incremento porcentual sobre el año anterior | Gastos globales del Estado (ptas. 1941) | Índice del gasto total (ptas. 1974) | Incremento porcentual sobre el año anterior |
|------|----------------------------------|--------------------------------|---|---|-------------------------------------|---|
| 1941 | 374                              | 100,00                         |   | 6.316                                   | 100,00                              |   |
| 1942 | 426                              | 113,90                         | 13,90                                       | 7.283                                   | 115,31                              | 15,31                                       |
| 1943 | 449                              | 120,05                         | 5,40  | 9.027                                   | 142,92                              | 23,94                                       |
| 1944 | 440                              | 117,67                         | -2,00                                       | 9.061                                   | 143,46                              | 0,38  |
| 1945 | 593                              | 158,56                         | 34,77                                       | 9.284                                   | 146,99                              | 2,46  |
| 1946 | 585                              | 156,42                         | -1,35                                       | 7.579                                   | 120,00                              | -18,36                                      |
| 1947 | 527                              | 140,91                         | -9,92                                       | 7.917                                   | 125,35                              | 4,46  |
| 1948 | 549                              | 146,79                         | 4,17  | 7.947                                   | 125,82                              | 0,37  |
| 1949 | 629                              | 168,18                         | 13,80                                       | 8.225                                   | 113,22                              | 3,50  |
| 1950 | 615                              | 164,44                         | -2,22                                       | 8.187                                   | 129,62                              | -0,46                                       |
| 1951 | 649                              | 173,53                         | 5,53  | 8.267                                   | 130,89                              | 0,98  |
| 1952 | 738                              | 197,33                         | 13,72                                       | 9.135                                   | 144,63                              | 10,50                                       |
| 1953 | 777                              | 207,75                         | 5,28  | 10.049                                  | 159,10                              | 10,00                                       |
| 1954 | 946                              | 252,94                         | 21,75                                       | 11.137                                  | 175,33                              | 10,83                                       |
| 1955 | 954                              | 255,08                         | 8,46  | 11.950                                  | 189,20                              | 7,30  |
| 1956 | 1.165                            | 311,50                         | 22,12                                       | 14.300                                  | 226,41                              | 19,67                                       |
| 1957 | 1.171                            | 313,10                         | 5,14  | 13.597                                  | 215,28                              | -4,92                                       |
| 1958 | 1.212                            | 324,06                         | 3,50  | 17.878                                  | 283,06                              | 31,48                                       |
| 1959 | 1.242                            | 332,09                         | 2,48  | 19.350                                  | 306,36                              | 8,23  |
| 1960 | 1.380                            | 368,98                         | 11,11                                       | 19.709                                  | 312,05                              | 1,86  |
| 1961 | 1.510                            | 403,74                         | 9,42  | 18.038                                  | 285,59                              | -8,48                                       |
| 1962 | 1.540                            | 411,76                         | 1,99  | 22.592                                  | 357,69                              | 25,25                                       |
| 1963 | 1.910                            | 510,70                         | 24,03                                       | 25.059                                  | 396,75                              | 10,92                                       |
| 1964 | 2.138                            | 571,66                         | 11,94                                       | 27.044                                  | 428,18                              | 7,92  |
| 1965 | 2.579                            | 689,57                         | 20,63                                       | 27.789                                  | 439,98                              | 2,76  |
| 1966 | 3.245                            | 867,65                         | 25,82                                       | 32.149                                  | 509,01                              | 15,69                                       |
| 1967 | 3.476                            | 929,41                         | 7,12  | 35.985                                  | 569,74                              | 11,93                                       |
| 1968 | 3.664                            | 979,68                         | 5,41  | 37.629                                  | 595,77                              | 4,57  |
| 1969 | 4.730                            | 1.264,71                       | 29,09                                       | 42.067                                  | 666,04                              | 11,79                                       |
| 1970 | 5.981                            | 1.599,20                       | 26,45                                       | 44.485                                  | 704,32                              | 5,75  |
| 1971 | 7.789                            | 2.082,62                       | 30,23                                       | 49.733                                  | 787,41                              | 11,80                                       |
| 1972 | 7.046                            | 1.883,96                       | 9,54  | 50.181                                  | 794,51                              | 0,90  |
| 1973 | 8.026                            | 2.145,99                       | 13,91                                       | 53.315                                  | 844,13                              | 6,25  |
| 1974 | 8.755                            | 2.341,91                       | 9,13  | 56.446                                  | 893,70                              | 5,87  |
| 1975 | 8.813                            | 2.356,42                       | 6,20  | 57.989                                  | 918,13                              | 2,73  |
| 1976 | 9.394                            | 2.511,76                       | 6,59  | 56.817                                  | 899,57                              | -2,02                                       |
| 1977 | 11.244                           | 3.006,42                       | 19,69                                       | 62.270                                  | 985,91                              | 9,60  |
| 1978 | 12.606                           | 3.370,59                       | 12,11                                       | 77.590                                  | 1.228,47                            | 24,60                                       |
| 1979 | 12.894                           | 3.447,59                       | 2,28  | 72.810                                  | 1.152,79                            | -6,16                                       |
| 1980 | 13.157                           | 3.517,91                       | 2,03  | 86.373                                  | 1.367,52                            | 18,71                                       |

Con todo esto comenzamos a conocer el talante de la Administración frente al fenómeno educativo. Si el gasto en enseñanza va por delante del conjunto del gasto público, es señal de que a la financiación de ésta se concede prioridad y viceversa. Por supuesto que el aumento de gastos reales en educación indica ya mucho, pero no es suficiente. Por eso a veces conviene registrar, sencillamente, el fenómeno en términos de cocientes de incrementos o sea, de elasticidades. En ese sentido veamos la serie desde 1900 a 1980. Queda la oscuridad lógica de la guerra civil, en la que es sabido no existieron presupuestos, sino prolongación de los anteriores en ambas zonas, tema éste, que por motivos obvios, en este momento no interesa demasiado investigar, porque al esfuerzo que se desarrollase me parece que correspondería un resultado confuso, sobre todo porque se plantearía el problema de la homogeneización a través de la conversión de la peseta republicana en peseta nacional, lo que exigiría otras investigaciones complementarias que a mi juicio no tendrían interés alguno a nuestros efectos.

Reduciéndome al estudio de las elasticidades he renunciado al cálculo cifrado del cociente, porque a nuestros efectos tanto da ya que ha de ser después del cálculo de su tendencia secular cuando estas cifras alcanzarían algún sentido al corregirse por ella. Pero si me parece que la simple presentación de los años en que gana la instrucción pública a la carrera del gasto público total, marcadas con el signo 0 y aquellos en los que pierde, señalados con el signo \*, permite un análisis de la historia de la financiación española a la educación por periodos históricos de algún interés. El cuadro es el siguiente:



| <b>Años</b> | <b>Elasticidad</b> | <b>Años</b> | <b>Elasticidad</b> |
|-------------|--------------------|-------------|--------------------|
| 1900        | —                  | 1941        | —                  |
| 1901        | *                  | 1942        | *                  |
| 1902        | 0                  | 1943        | *                  |
| 1903        | *                  | 1944        | *                  |
| 1904        | 0                  | 1945        | 0                  |
| 1905        | *                  | 1946        | 0                  |
| 1906        | 0                  | 1947        | 0                  |
| 1907        | *                  | 1948        | 0                  |
| 1908        | 0                  | 1949        | 0                  |
| 1909        | *                  | 1950        | *                  |
| 1910        | 0                  | 1951        | 0                  |
| 1911        | 0                  | 1952        | 0                  |
| 1912        | *                  | 1953        | *                  |
| 1913        | *                  | 1954        | 0                  |
| 1914        | 0                  | 1955        | 0                  |
| 1915        | *                  | 1956        | 0                  |
| 1916        | 0                  | 1957        | 0                  |
| 1917        | *                  | 1958        | *                  |
| 1918        | 0                  | 1959        | *                  |
| 1919        | *                  | 1960        | 0                  |
| 1920        | 0                  | 1961        | 0                  |
| 1921        | *                  | 1962        | *                  |
| 1922        | 0                  | 1963        | 0                  |
| 1923        | *                  | 1964        | 0                  |
| 1924        | 0                  | 1965        | 0                  |
| 1925        | 0                  | 1966        | 0                  |
| 1926        | *                  | 1967        | *                  |
| 1927        | *                  | 1968        | 0                  |
| 1928        | *                  | 1969        | 0                  |
| 1929        | 0                  | 1970        | 0                  |
| 1930        | 0                  | 1971        | 0                  |
| 1931        | 0                  | 1972        | *                  |
| 1932        | 0                  | 1973        | 0                  |
| 1933        | 0                  | 1974        | 0                  |
| 1934        | 0                  | 1975        | 0                  |
| 1935        | 0                  | 1976        | 0                  |
|             |                    | 1977        | 0                  |
|             |                    | 1978        | *                  |
|             |                    | 1979        | 0                  |
|             |                    | 1980        | *                  |

A falta pues de los años que van de 1936 a 1941, el resto del panorama español, por periodos históricos abarca lo suficiente como para llegar a algunas conclusiones de cierta significación. En la etapa de la Restauración (1901-1922) se ofrecen 12 años en que gana la carrera la educación y 11 en que la pierde. Como además están distribuidos del modo expuesto en el cuadro, parecería que algún diablillo en forma de conciencia, actúa, ya para favorecer el progreso del gasto público en enseñanza, ya para contener este avance ante otras necesidades colectivas. No queda clara, pues, una situación prioritaria de la enseñanza en estos veintitrés años.

En la etapa de la Dictadura (1924-1930, a estos efectos) hay 4 años en que gana la enseñanza pública y 3 en que pierde. Parece que la alternativa de la etapa de la Restauración prosigue.

Si prescindimos de la serie de Comín en su integridad, y a causa del extraño salto, que no explica, del gasto en educación, y damos el índice 100 a 1902, en 1930 el de gastos de educación pasa a ser de 458'53. También Comín dice 100 para 1902 para el conjunto de gastos del Estado, el general de éste se convierte en 1930 en 374'26. De este modo, la ventaja de nada menos que de 697'38<sup>1</sup> puntos porcentuales, que ofrece mi cálculo basado en las series originales de Comín se reduce a una cifra más razonable de 84'27 puntos porcentuales, que si se contempla dentro de otros datos históricos da la impresión de que es más próximo a la realidad.

La política de la II República resplandece aquí con toda nitidez de 1931 a 1935 la prioridad en los gastos educativos es evidente. Un hecho que se ha comentado mil veces con otros puntos de apoyo queda así contrastado empíricamente con toda fuerza.

La larga Era de Franco debe a mi juicio dividirse en tres etapas a causa de los diversos modelos económicos que se sustituyeron en el tiempo. La primera, que concluye en 1948, es la llamada *etapa de economía de guerra*: al estudiar en ella el periodo del que existen informaciones, se observa que se restaura la alternativa entre años con prioridad para los gastos de enseñanza, y otros para los que ésta no existe. Desde 1942 a 1948 hay 4 años sin esta prioridad y 3 con ella. La etapa siguiente es la que concluye en 1959, y se denomina *etapa de crecimiento con sustitución de importaciones*, o menos técnicamente *etapa autárquica*. En ella hay 7 años en que se concede prioridad a los gastos educativos y 4 que no. Parece como si las tesis de los expertos en desarrollo económico, que sostienen que para que éste se produzca es preciso todo un amplio despliegue de gastos relacionados precisamente con la instrucción pública comenzasen a calar poco a poco en los responsables de nuestra política de gasto público. A partir de 1960 y hasta 1975 la etapa, desde el punto de vista económico, es la de *desarrollo con creciente apertura al exterior*. En ella aparecen 13 años en los que existen prioridad de los gastos educativos, y 3 en que ésta no existe. Resulta bastante claro que la lección se ha aprendido.

Desde 1976 a 1980 nos encontramos de lleno en la etapa política de la Transición y en la económica de la *crisis del petróleo*. Uno de los mandamientos que preside las políticas económicas más solventes es el de contener todo lo posible el gasto público, y en él, atender en primer lugar a desembolsos ineludibles que produzcan las suficientes

compensaciones económicas para aliviar el peso de la crisis a quienes lo experimentan con mayor fuerza. De nuevo surge la alternativa de comienzos de siglo. Tres años ofrecen prioridad en los gastos educativos; en 2 ésta no existe.

De todos modos, la resultante es bien clara a favor de los gastos de instrucción pública.

## LO QUE FRENA LOS GASTOS DE EDUCACION

Aparte de esta excursión histórico-estadística, que nos sirve para encajar de modo más adecuado, a mi juicio, el tema de la financiación de la Universidad, como un proceso educativo más, es preciso indagar un poco más a fondo lo que sucede en los gastos en educación en el periodo 1976-84, en un ámbito más amplio de la Transición, porque a ésta muy probablemente los historiadores decidirán que se concluye a finales de 1982 con el triunfo electoral socialista. A partir de diciembre de 1982 es muy posible que aparezca un nuevo periodo aún sin epígrafe, pero que tiene ya otras características históricas. De todos modos, los años 1983 y 1984 —y por supuesto 1985— son de atribución más insegura. Las llamadas *Cuentas de las Administraciones Públicas* de la Intervención General de la Administración del Estado abarcan únicamente el periodo 1976-82. Sin embargo, a lo largo de tal periodo se ha conseguido una aproximación, cada vez más fuerte, entre el presupuesto que aprueban las Cortes Generales y el conjunto de los gastos verificados por el Estado. Por tanto, considero que cuando se manejan datos presupuestarios para 1983 y 1984 no se incurre en grandes disparidades respecto a lo que después, de modo efectivo, aconteció.

Dicho esto, gracias a las referidas cifras he podido repartir en subapartados los gastos estatales de enseñanza. Antes de seguir adelante he de señalar, de acuerdo con el trabajo de Juan Ignacio Molina Baquero ya citado, que no es el Estado la única estructura administrativa de carácter público que cumple, a través del presupuesto, funciones educativas, porque a su costado se encuentran Entidades Públicas locales, además de las Autonomías, de Fundaciones, y en algún extremo, en particular, relacionando con la enseñanza y la investigación en la sanidad, la Seguridad Social. Dejando, pues, a un lado, lo que no es Estado, que convendría quizás indagar más a fondo, en otro contexto, referido a la enseñanza universitaria y la investigación, deben distinguirse dos facetas en la actual dirección del gasto público. En primer lugar, como apoyo a la enseñanza privada a través de la dotación de medios financieros para transferencias de capital y concesión de beneficios fiscales, que tienen una significación económica muy grande aunque su cuantificación ofrece más de una dificultad, con lo que no se dispone de datos suficientes en este sentido. El peso de todas estas ayudas es tan considerable que Molina Baquero no vacila en escribir: «Tal importancia cuantitativa tienen dichos apoyos que convierten a la enseñanza en una de las actividades privadas más fuertemente subvencionadas, sino la que más, en el periodo 1976-1984». Incluso existen fuerzas y grupos de opinión que presionan de modo importante para que estas ayudas se amplíen aún más.

Pero respecto a la enseñanza universitaria y la financiación por el Estado de su sector público como distorsionador del privado ha aparecido una importante corriente de opinión que se exteriorizó en esta Universidad el pasado 8 de agosto en la intervención de Miguel Boyer Salvador. Transcribo textualmente, en relación con esta cuestión lo que al parecer fueron sus palabras, tomadas de la cinta magnetofónica de su intervención tal como fué facilitada en el servicio de documentación del Diario «Ya»: «Y por último un solo punto. Yo creo que el sistema educativo español tampoco está aproximándose a las necesidades económicas del país y a las necesidades sociales del país; a pesar de pasos adelante de las últimas leyes que son importantes, el sistema tiene todavía unas rigideces muy grandes internas y está desbordado en su posibilidad de ofrecer a los que desean una enseñanza superior, esa enseñanza superior con una calidad suficiente. Y sólo voy a destacar un punto: en España no se paga el coste de los estudios universitarios, sino que ese coste es mucho más alto de lo que pagan los estudiantes —lo digo para, como estoy hablando en una Universidad, decir las cosas con crudeza—. En España hay una subvención, en definitiva, de todo el país a los que pueden estudiar, hay una subvención muy alta, cuyo efecto no sería simplemente la crítica inmediata, que se puede decir: «Se está subvencionando a los hijos de los privilegiados o a los privilegiados que pueden tener acceso a la Universidad», que sería una consideración importante, pero lo más grave es que al falsear el coste de los estudios universitarios, por ejemplo, lo que ocurre es que no están generándose iniciativas privadas paralelas a las del Estado que pudieran presionar sobre el Estado para mejorar su enseñanza; quiero decir, que como un puesto universitario probablemente tiene un coste de 230.000 pesetas, o cosa similar, y lo que se paga por él es mucho más bajo, no hay iniciativas privadas paralelas a las del Estado ofreciendo enseñanza más que en unos puntos muy localizados por razones muy particulares. Y yo creo que la competencia es buena. Yo creo que fundamentalmente el sistema público es propio en nuestra cultura en la enseñanza y tiene elementos muy positivos; pero un sistema público casi monopolístico es malo, y debiera haber más presión de enseñanza privada en España en todos los niveles para mejorar, para ayudar a mejorar, para dar el contrapunto de la enseñanza pública, y lo fundamental tiene que ser que el coste de la enseñanza universitaria real sea el coste que se paga por ella para que pueda haber efectivamente iniciativas privadas, a mi juicio».

Debido a todo esto nos encontramos con que el apoyo directo del Estado a la función educativa se verifica a través de tres cauces esenciales: remuneraciones al personal, inversiones para provisión de instalaciones escolares y transferencias corrientes en forma de subvenciones. Es evidente que, junto con lo que se efectúa en sanidad, en pensiones, en seguridad social y servicios de beneficencia, en vivienda, y en otros servicios sociales, estos desembolsos forman parte de lo que la doctrina llama *gastos estatales en funciones redistributivas*. Si los estimamos en miles de millones de pesetas constantes 1976, observamos, como muestra el siguiente cuadro, un rápido ascenso hasta 1980, y tras el bajón de 1981, un estancamiento en cifras absolutas hasta 1984, con la salvedad de que las cifras de 1983 y de 1984 son presupuestarias, y que la de este último ejercicio afectan al Estado y organismos autónomos.

| Años | Gasto en educación<br>(m.m. de ptas.) | Participación en el<br>presupuesto de gastos | Participación del total<br>de gastos estatales<br>redistributivo en el<br>presupuesto de gastos |
|------|---------------------------------------|--|---|
| 1976 | 142,9                                 | 13,4   | 30,9  |
| 1977 | 165,5                                 | 14,3   | 30,7  |
| 1978 | 200,0                                 | 14,4   | 33,0  |
| 1979 | 201,3                                 | 15,5   | 38,0  |
| 1980 | 209,1                                 | 13,6   | 38,3  |
| 1981 | 185,8                                 | 12,0   | 38,6  |
| 1982 | 188,6                                 | 11,1   | 42,7  |
| 1983 | 191,9                                 | 12,2   | 42,5  |
| 1984 | 187,4                                 | 7,8  | 36,1  |

El descenso en la participación del presupuesto de gastos coexiste con el peso creciente hasta 1982 de la participación del total de gastos estatales redistributivos en el conjunto de gastos. Es evidente que luego este porcentaje desciende. La explicación se encuentra, sobre todo en el aumento de los llamados gastos estatales en el *sector de los servicios económicos*, esencialmente en primer lugar en *agricultura y ganadería*. El motivo es sencillo. Se observa que las transferencias corrientes y de capital absorben en este último sentido el 70 % en 1976, el 67 % en 1977, el 75 % en 1978, el 70 % en 1979, el 75 % en 1980, el 77 % en 1981 y el 79 % en 1982 de los gastos del citado sector. En 1984, este apartado significaba el 32'8 % del total de gastos en actividades económicas. Tan alto volumen de ayuda corresponde al altísimo peso que tiene la protección en nuestro campo, desarrollado, sobre todo, a través de las políticas de sostenimiento de precios. He aquí en el tema de la *agricultura y ganadería* el primer freno a la financiación en general de la educación en España. Después debemos considerar la significación muy grande de los *transportes y comunicaciones*. El grado de protección que este sector tiene es también altísimo y se experimenta sobre todo en el crecimiento espectacular de las transferencias corrientes dirigidas hacia el mismo, y muy en particular hacia Renfe. He ahí el segundo muro financiero que procura encaminar fondos hacia sectores ajenos a la educación. El tercero sería el envío de importantes sumas de dinero en cantidades crecientes además, a causa de la crisis de reconversión hacia los *sectores mineros*. Ahí se encuentra —y no se trata de ninguna metáfora— otro paredón muy fuerte que frena la financiación educativa en España. Estas tendencias se intensificaron de modo claro en los años 1983 y 1984. Según datos de la Intervención General de la Administración del Estado, las subvenciones recibidas por la Renfe que evitan su quiebra financiera ascendieron a 105 mil millones de pesetas en 1983 y a 150 mil millones en 1984. No está de más señalar que el presupuesto en educación universitaria en ambas fechas estuvo por debajo de lo que costó tan colosal déficit: 98 mil millones en 1983 y 106 mil millones en 1984. Los 150 mil millones en educación sólo se alcanzarán con el presupuesto para 1986.



Aquí el juego de las prioridades es otro. En principio preferir la enseñanza Universitaria a las otras, carece de sentido. Sin una buena, excelente si se quiere, educación media, es imposible conseguir una buena, excelente, enseñanza universitaria. Pero el conseguir una buena enseñanza de bachillerato y COU es imposible sin una buena Educación General Básica. Las tres necesitan, a través de los tres niveles de Formación Profesional enlazarse con otros núcleos de estudiantes que, a través de sus canales, desean incorporarse a lo que podríamos llamar el tronco esencial de la vida académica española. Dejando eso aparte —salvo el caso de 1986— las *otras enseñanzas* reciben porciones muy escasas del presupuesto. Sin embargo, sus partes esenciales— la preescolar, sin las que los avances socioeconómicos de la mujer pueden quedar reducidos a papel mojado; la educación de adultos, fundamental en una nación que ha de acometer difíciles problemas de ajuste industrial; la educación especial, fundamental para no crear una especie de casta de infradotados de todo tipo, y, finalmente, otras muchas enseñanzas esenciales para una convivencia cultural adecuada no pueden dejar de atenderse en una nación que no quiera caer en un tercermundismo de la peor especie. De ahí que deba rechazarse de plano la idea de mejorar la financiación de la Universidad vía la sustitución de otros tipos de enseñanza. Incluso en la baja de porcentajes de *otras enseñanzas* puede atisbarse una eliminación por encima de la conveniente de los gastos no orientados a los tres niveles clásicos de la Ley Moyano con el apéndice de la Formación Profesional.

### LA SOLUCION TRIBUTARIA

La solución más sencilla podría ser la de aumentar la presión tributaria. Una financiación vía impuestos siempre parecerá aceptablemente ortodoxa, sin embargo, no es realista plantear esto en España. Los estudios verificados por la OCDE sobre la evolución de la carga tributaria en los países miembros durante los últimos veinte años, prueban de modo incontrovertible que la presión fiscal en nuestra nación ocupa, sí, los últimos puestos de Europa, con lo que es indudable que existe una posibilidad sobre el papel de incremento de la misma. Sin embargo, como creo haber demostrado —terciando de alguna manera en la polémica entre los Profesores Calle y Valle— la velocidad de crecimiento de nuestra carga tributaria supera, con mucho la de todos los países miembros de la OCDE, sobre todo a partir de la Transición o lo que es lo mismo, a partir del llamado *primer choque petrolífero*. Es en plena crisis económica mundial cuando más crece la carga de nuestros tributos. Esto ha creado, respecto a la reforma tributaria de 1977-78 que había sido acogida con positivo entusiasmo por tirios y troyanos, una atmósfera creciente de rechazo. Comienza a considerarse que el peso fiscal ha alcanzado cotas que lo convierten en disuador del esfuerzo económico, y por tanto, en colaborador del estancamiento, de la desinversión y del paro. A regañadientes se habla de que quizás haya llegado el momento de verificar una reforma fiscal basada en tres ejes: lucha contra el fraude; acentuación de la significación de los impuestos indirectos, encabezados por el IVA; paso de una imposición personal progresiva a otra

proporcional: el impacto de la reforma fiscal Reagan. Y resulta, al menos de momento, poco probable que se intente recaudar fondos por el camino de la última Reforma Tributaria española. Pero las bolsas de fraude son particularmente resistentes; los impuestos indirectos pueden acabar siendo muy encarecedores y potencialmente, contienen unos componentes nada despreciables de tensión social; una imposición personal proporcional, a pesar de los análisis efectuados por los Profesores Fuentes Quintana y Lagares, puede provocar un estancamiento recaudatorio de cierta significación, como casi siempre que se introduce una innovación contributiva.

### ¿POR QUE ES NECESARIO FINANCIAR MEJOR LA UNIVERSIDAD?

Sin embargo, al lado de este cegamiento de fuentes posibles, se alza una necesidad de aumentar las dotaciones universitarias por tres motivos esenciales; el incremento de la población universitaria; la necesidad de coordinar los gastos efectuados con los de investigación, que aquí y en todas partes han de entenderse enlazados con la Universidad; finalmente, por la necesidad de disponer de centros cada vez con mejores medios docentes y mayor y más adecuado profesorado. Algunas cifras ponen de manifiesto esta necesidad de mayores fondos para evitar que se degrade, a causa de los problemas derivados de la financiación, la vida universitaria española.

La siguiente serie, tomada del trabajo *Análisis de los Costes y Financiación de la Enseñanza Universitaria de España* preparado por la Vicesecretaría de Estudios del Consejo de Universidades el pasado mes de abril, muestra la creciente creación de Universidades en España en el periodo que va desde 1960 a 1985.

#### NUMERO DE UNIVERSIDADES

|                          |    |
|--------------------------|----|
| Existentes en 1960 ..... | 13 |
| Creadas en 1968 .....    | 6  |
| "    1972 .....          | 3  |
| "    1973 .....          | 1  |
| "    1979 .....          | 6  |
| "    1985 .....          | 1  |
| Total .....              | 30 |

A ellas habría que añadir las cuatro Universidades privadas Pontificia de Comillas, Pontificia de Salamanca, Navarra y Deusto.

Al mismo tiempo, ha crecido muchísimo el número de centros académicos, Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias hasta alcanzar la cifra de 490, incluidos los correspondientes a las cuatro Universidades de la Iglesia. Sin embargo no aparecen contabilizadas las Facultades eclesiásticas que funcionan en España pero sin asignación universitaria concreta. En total, están repartidos estos centros en 36



localidades diferentes, aparte de los asentamientos de centros de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y de algunas localidades —como pudiera ser el caso de Plasencia, de Gijón o de Vigo— donde residen parte de las actividades de estas Escuelas y Facultades. Además existen otros lugares donde se asientan colegios Universitarios dependientes de las Universidades señaladas, con lo que se abarca, con una densidad fortísima, toda la geografía española en cuanto a oferta de lugares donde desarrollar estudios universitarios.

Junto a esta abundancia de puntos de acceso a la Universidad destaca, como es lógico, la explosión de los alumnos universitarios. En el curso 1940-41, para 14 carreras, existían en toda España 37.286 alumnos. Hoy las carreras españolas son 18, a las que debe añadirse un pequeño número de cursos y diplomas. En total en el curso 1984-85 estaban matriculados 778.624 alumnos. En las 14 carreras existentes en 1940-41 estaban matriculados en las Facultades 35.555 alumnos y en las Escuelas Técnicas Superiores 1.731. En el curso 1983-84, último para el que se conocen datos desglosados, en esas mismas carreras los matriculados en las Facultades son 419.118, y en las Escuelas Técnicas Superiores, 50.067. La explosión del alumnado, a causa de la expansión demográfica de los años 60 —el famoso *estallido de niños o baby boom*— del mejor nivel de vida que ofrece la posibilidad de otorgar carreras universitarias a los hijos de un mayor número de familias, y de la baja en la población ocupada, va a proseguir con evidente contundencia. Aparte de ello, da la impresión de que la demanda potencial del sistema se tiende a saturar si la medimos por el volumen de titulados superiores respecto, en porcentaje, a la población activa de más de 25 años. Tal porcentaje de titulados respecto a los adultos ofrece el siguiente panorama para los países de la OCDE de los que existen datos.

| Número de orden | País                          | Fecha investigación | Porcentaje |
|-----------------|-------------------------------|---------------------|------------|
| 1               | Estados Unidos . . . . .      | 1979                | 31,0       |
| 2               | Suecia . . . . .              | 1979                | 15,4       |
| 3               | Japón . . . . .               | 1983                | 14,3       |
| 4               | Finlandia . . . . .           | 1983                | 11,9       |
| 5               | Gran Bretaña . . . . .        | 1976                | 11,0       |
| 6               | Noruega . . . . .             | 1975                | 9,1        |
| 7               | Holanda . . . . .             | 1971                | 7,2        |
| 8               | Bélgica . . . . .             | 1977                | 7,2        |
| 9               | España . . . . .              | 1983                | 5,7        |
| 10              | Irlanda . . . . .             | 1971                | 4,6        |
| 11              | Alemania Occidental . . . . . | 1970                | 4,3        |
| 12              | Austria . . . . .             | 1981                | 3,3        |
| 13              | Italia . . . . .              | 1971                | 2,6        |
| 14              | Portugal . . . . .            | 1970                | 1,0        |

Esa similitud española con medias de la OCDE se refuerza con la comparación para 1980, del número de estudiantes universitarios respecto al total de la población. Como veremos después, los datos del Anuario de la UNESCO completan éstos de la OCDE. Los segundos se recogen del dossier de *Estadísticas Universitarias. Datos actuales*. Como se observa el nivel español es notablemente más alto que el que otros índices señalan en relación con nuestra situación en el marco de la OCDE:

| Número de orden | País                 | Porcentaje |
|-----------------|----------------------|------------|
| 1               | Estados Unidos ..... | 5,2        |
| 2               | Canadá .....         | 3,6        |
| 3               | Holanda .....        | 2,5        |
| 4               | Suecia .....         | 2,4        |
| 5               | Nueva Zelanda .....  | 2,4        |
| 6               | Australia .....      | 2,2        |
| 7               | Dinamarca .....      | 2,2        |
| 8               | Japón .....          | 1,7        |
| 9               | Noruega .....        | 2,1        |
| 10              | Francia .....        | 1,9        |
| 11              | Alemania .....       | 1,9        |
| 12              | Italia .....         | 1,9        |
| 13              | España .....         | 1,8        |
| 14              | Finlandia .....      | 1,8        |
| 15              | Bélgica .....        | 1,8        |
| 16              | Austria .....        | 1,7        |
| 17              | Irlanda .....        | 1,5        |
| 18              | Gran Bretaña .....   | 1,4        |
| 19              | Grecia .....         | 1,3        |
| 20              | Suiza .....          | 1,3        |
| 21              | Portugal .....       | 0,9        |

Debe anotarse, en relación con las anteriores cifras, que los datos de Suiza no son exactamente comparables, por el gran número de estudiantes helvéticos que cursan carreras universitarias en países extranjeros.

Según el Anuario de la UNESCO de 1985, en 1983 los estudiantes universitarios en porcentaje sobre la población total eran los siguientes, en un conjunto muy comparable con el anterior al que se añade la Unión Soviética.

| Número de orden | País                  | Porcentaje |
|-----------------|-----------------------|------------|
| 1               | Estados Unidos .....  | 5,36       |
| 2               | Holanda .....         | 2,65       |
| 3               | Alemania Occidental   | 2,29       |
| 4               | Bélgica .....         | 2,29       |
| 5               | Francia .....         | 2,25       |
| 6               | Dinamarca .....       | 2,16       |
| 7               | Austria .....         | 2,06       |
| 8               | Japón .....           | 2,03       |
| 9               | Italia .....          | 1,98       |
| 10              | Unión Soviética ..... | 1,95       |
| 11              | España .....          | 1,92       |
| 12              | Gran Bretaña .....    | 1,57       |
| 13              | Grecia .....          | 1,26       |
| 14              | Portugal .....        | 0,96       |

La cifra de los que, en 1980, concluían sus estudios universitarios por 100 mil habitantes tampoco ofrece una situación mala para España dentro del conjunto de miembros de la OCDE.

| Número de orden | País                 | Alumnos que concluyen por 100 mil habitantes |
|-----------------|----------------------|--|
| 1               | Estados Unidos ..... | 770,1  |
| 2               | Canadá .....         | 664,7  |
| 3               | Finlandia .....      | 550,7  |
| 4               | Japón .....          | 498,7  |
| 5               | Suecia .....         | 490,1  |
| 6               | Holanda .....        | 355,8  |
| 7               | Alemania Occidental  | 303,1  |
| 8               | Grecia .....         | 263,3  |
| 9               | Irlanda .....        | 261,3  |
| 10              | Gran Bretaña .....   | 251,6  |
| 11              | España .....         | 203,4  |
| 12              | Bélgica .....        | 160,3  |
| 13              | Italia .....         | 153,9  |
| 14              | Portugal .....       | 150,3  |
| 15              | Suiza .....          | 135,3  |
| 16              | Austria .....        | 118,9  |

Tenemos en estas magnitudes más tasa de escolaridad universitaria que Gran Bretaña, prácticamente igual que la Unión Soviética y estudiando la situación en conjunto del orden de Austria.

Añadamos que la cifra de los alumnos femeninos respecto al total es, evidentemente alta, con el 47 % español. En el marco de la OCDE sólo nos sobrepasan Estados Unidos con el 52 % y Francia, Dinamarca y Portugal con el 49 %.

Me atrevo a decir que las magnitudes españolas que se acaban de recoger no son las que se pueden pedir a una nación de nuestras características o, si se me apura, están demasiado por encima de las magnitudes macroeconómicas más conocidas. Por supuesto que no se trata aquí de presentar un simplista modelo econométrico basado en proporciones elementales ni cosa que se le parezca. Pero veo difícil no dejar de advertir que la enseñanza universitaria si se desea que sea de calidad, exige un esfuerzo social muy alto que no siempre se puede llevar a cabo si la economía no tiene suficientes niveles productivos.

### LA REALIDAD DEL ESFUERZO FINANCIERO EN LA UNIVERSIDAD

Frente a las cifras señaladas hasta ahora, el presupuesto universitario en pesetas constantes, comparado con las otras magnitudes hasta ahora manejadas, nos ofrece un panorama bastante dispar. Para ello se emplean las pesetas homogeneizadas de 1972, con el fin de evitar distorsiones inflacionistas.

| Año  | Presupuesto Univ.<br>(millones ptas. 1972) | Inversiones en Univ.<br>(millones ptas. 1972) | Presupuesto Univ.<br>por alumnos en ptas.<br>1972 | Inversión en Univer.<br>por alumno en ptas.<br>1972 |
|------|--|---|---|---|
| 1972 | 9.365,6                                    | 2.826,0                                       | 25.537,85   | 7.705,85  |
| 1973 | 8.644,2                                    | 2.367,0                                       | 24.012,73   | 6.575,29  |
| 1974 | 8.304,0                                    | 1.830,7                                       | 20.828,50   | 4.591,85  |
| 1975 | 8.729,1                                    | 1.564,1                                       | 18.892,31   | 3.385,16  |
| 1976 | 9.229,3                                    | 2.061,2                                       | 17.338,14   | 3.872,16  |
| 1977 | 10.373,2                                   | 1.912,1                                       | 18.212,33   | 3.357,71  |
| 1978 | 10.954,8                                   | 1.816,5                                       | 16.855,82   | 2.794,99  |
| 1979 | 12.576,6                                   | 1.723,3                                       | 20.232,53   | 2.774,33  |
| 1980 | 14.312,4                                   | 1.910,3                                       | 22.388,03   | 2.988,16  |
| 1981 | 14.667,4                                   | 1.710,8                                       | 22.596,58   | 2.635,65  |
| 1982 | 20.359,3                                   | 1.830,1                                       | 30.393,91   | 2.732,11  |
| 1983 | 18.869,6                                   | 2.291,3                                       | 27.262,21   | 3.310,04  |
| 1984 | 18.396,3                                   | 2.222,0                                       | 24.720,46   | 2.987,20  |
| 1985 | 18.603,6                                   | 1.706,2(*)                                    | 23.892,91   | 2.191,30  |

(\*) Parece que con el crédito AES sube a 2.230,9.

Es evidente que el presupuesto universitario por alumno no progresa y que tampoco lo hacen las inversiones. En 1985 se estaba en niveles inferiores en pesetas constantes a los de 1972 y 1973, particularmente en el caso de las inversiones, dónde el retroceso es especialmente fuerte, lo que va a originar a la larga consecuencias especialmente permanentes. Esto quiere decir que la calidad de la enseñanza, medida en módulos financieros se ha estancado, en el mejor de los casos, a niveles de hace quince años. Al aluvión de alumnos se responde con una oferta real de calidad en descenso y, en el mejor de los casos, en estancamiento, en cuanto ésta se puede medir con magnitudes monetarias. Además da la impresión de que estamos perdiendo posiciones de modo acelerado.

Por supuesto que la calidad podría mantenerse o mejorarse con un aumento en el presupuesto. Ya hemos visto cómo éste queda frenado por el conjunto de la economía española, so pena de poner en marcha una serie preocupantísima de tensiones financieras. Pero si disminuyese el denominador, como sucedió con la matrícula del curso 1978-79 se adivina una repercusión inmediata en forma de freno al proceso de degradación financiera que se aceleraba en 1972 a 1978. La combinación de una pausa en la matrícula universitaria y de una mejora en los presupuestos está tras la recuperación que se observa de 1979 a 1982.

### LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

Resulta interesante buscar algún otro índice de calidad de enseñanza. La relación de alumnos por profesor ha evolucionado para el conjunto de España así:

| Alumnos por curso | Catedrático | Agregado | Adjunto | Total por profesorado con responsabilidad docente | Ayudante |
|-------------------|-------------|----------|---------|---|----------|
| 1971-72           | 133         | 285      | 43      | 29  | 37       |
| 1975-76           | 180         | 227      | 72      | 87  | 56       |
| 1979-80           | 199         | 207      | 74      | 78  | 54       |

Por supuesto que la medida de la calidad de la enseñanza debe discurrir por otros índices más adecuados, y me parece que sería necesario plantear muy a fondo una investigación pluridisciplinaria que aclarase si ésta se degrada o si mejora en nuestro ámbito universitario. De momento, con el índice antes señalado lo que no se aprecia es mejora y sí algún grado de deterioro, aunque todos sabemos que esto no se resuelve con una especie de masiva entrada de nuevos docentes. Si éstos carecen de calidad, las mejoras a través de subida en los divisores nada significan. Pero la baja en el presupuesto ordinario universitario de 25.537'85 ptas. 1972, por alumno en 1972, a 23.892'91, también ptas. 1972, en 1985, y sobre todo, de 7.705'85 ptas. 1972, de inversiones para 1972, a 2.191'30 ptas. 1972 para 1985 —que significan edificios, equipos de laboratorio, bibliotecas, lugares para el deporte— ha de sentirse, por fuerza, en la formación de nuestros alumnos de grado superior.

Por supuesto que esta situación no es precisamente la deseable. Así como por lo que se refiere al número de alumnos universitarios estamos en un puesto medio, no sucede lo mismo por lo que respecta a los gastos por alumno. Gracias al trabajo de Indalecio Corugedo, *Aproximación a un modelo para la financiación de la Enseñanza Universitaria*. —Edición multicopiada de marzo de 1986— es posible establecer las siguientes comparaciones internacionales con nosotros. En primer lugar, de acuerdo con Jallade (1980), en dólares 1970 he ahí el orden del gasto total en educación superior dividido por el número de estudiantes de ese grado:

| Número de orden | País    | Gasto por estudiante |
|-----------------|---------|----------------------|
| 1               | Holanda | 5.580                |
| 2               | Suiza   | 4.880                |
| 3               | Suecia  | 3.030                |
| 4               | Bélgica | 2.690                |
| 5               | Austria | 2.360                |
| 6               | Francia | 1.100                |
| 7               | Italia  | 700                  |
| 8               | España  | 430                  |

Por lo que se refiere al porcentaje del gasto total en educación en relación con el Producto Nacional Bruto (PNB) de 21 países de la OCDE, España ocupa el puesto 20, y antecede sólo a Grecia. Es precedida incluso por Portugal y con marcada ventaja además. En cuanto ya concretamente se refiere a los gastos corrientes en educación universitaria respecto al PNB, la serie es la que sigue:

| Número de orden | País                | Gastos Univ./PNB en Año, porcentaje |
|-----------------|---------------------|-------------------------------------|
| 1               | Estados Unidos ...  | 2,34 (1979)                         |
| 2               | Canadá .....        | 2,12 (1982)                         |
| 3               | Holanda .....       | 1,85 (1981)                         |
| 4               | Gran Bretaña ....   | 1,19 (1980)                         |
| 5               | Australia .....     | 1,17 (1981)                         |
| 6               | Nueva Zelanda ...   | 1,13 (1980)                         |
| 7               | Dinamarca .....     | 1,07 (1980)                         |
| 8               | Irlanda .....       | 1,06 (1980)                         |
| 9               | Bélgica .....       | 1,03 (1982)                         |
| 10              | Finlandia .....     | 1,01 (1981)                         |
| 11              | Suiza .....         | 0,80 (1981)                         |
| 12              | Austria .....       | 0,74 (1982)                         |
| 13              | Suecia .....        | 0,69 (1982)                         |
| 14              | Noruega .....       | 0,67 (1980)                         |
| 15              | Francia .....       | 0,63 (1980)                         |
| 16              | Alemania Occidental | 0,62 (1980)                         |
| 17              | Japón .....         | 0,45 (1981)                         |
| 18              | Portugal .....      | 0,43 (1981)                         |
| 19              | Grecia .....        | 0,42 (1979)                         |
| 20              | Italia .....        | 0,40 (1979)                         |
| 21              | España .....        | 0,32 (1979)                         |

### EL REPLANTEAMIENTO NECESARIO

La situación española es bastante clara. Pretenden con cantidades muy pequeñas financiar una situación universitaria que sólo sostienen los países más prósperos. Esto exige un replanteamiento, desde el punto de vista de un economista que va a llevar a tratamientos muy de fondo. Pero por lo dicho hasta ahora el sector público, ni a través del gasto ni a través de los ingresos, es capaz de financiar adecuadamente el proceso. Sólo quedan cuatro soluciones. La primera radica en un cuidadosísimo manejo de los fondos dedicados a la Universidad por todos y cada uno de estos centros. Por supuesto que este cuidado probablemente ya existe, pero todo lo que se acentue será poco. Debe tenerse en cuenta que un buen manejo de fondos universitarios ha provocado más de una vez, mejoras muy notables en el bienestar de la comunidad académica.

La segunda, es reconsiderar si el número de centros universitarios existentes es congruente con nuestra capacidad de gasto. Los claustros bien dotados con personas de alto nivel y con adecuados bienes de equipo, tienen que ser los capaces de suministrar a la sociedad graduados de alto nivel. ¿Hasta dónde deben dividirse Universidades y hasta dónde deben concentrarse otras? Me parece que técnicas de la economía de la empresa podrían ser aquí especialmente valiosas. Como no he indagado en este sentido, ni era la materia de la Ponencia, lo indico sólamente. Sólo me atrevo a decir amparado en simple sentido común, que diseminaciones excesivas de centros como parecen mostrar algunas de las cifras anteriores producen deseconomías de escala financieramente intolerables.

La tercera, es reducir el número de alumnos admitidos. Las normas que se han adoptado para limitar el acceso a la Universidad tienen pues, una justificación financiera perfecta. Queda por saber si las normas de permanencia en las aulas no deberían enderrecerse ante el preocupante panorama español.

La cuarta procede de la otra fuente de financiación que tienen las Universidades y que recibe el nombre de *tasas universitarias*. La evolución de su peso en el conjunto del gasto de las Universidades ha sido la siguiente:

| <b>Años</b> | <b>Porcentaje correspondiente a las tasas</b> |
|-------------|---|
| 1972        | 8,22  |
| 1973        | 9,62  |
| 1974        | 10,51   |
| 1975        | 8,89  |
| 1976        | 8,55  |
| 1977        | 9,49  |
| 1978        | 12,27   |
| 1979        | 17,88   |
| 1980        | 16,74   |
| 1981        | 18,65   |
| 1982        | 18,23   |
| 1983        | 18,26   |
| 1984        | 19,55   |
| 1985        | 22,53   |
| 1986        | 18,21   |



## EL JUEGO DE LAS BECAS

Para comprender hasta dónde se puede acentuar esta política de tasas universitarias, es preciso estudiar lo que sucede con el número de becarios y la cuantía total de sus percepciones. Datos completos tenemos sólo de los facilitados por la Dirección General de Promoción Educativa a través de la Vicesecretaría de Estudios del Consejo de Universidades para cuatro cursos. Con ellos hemos calculado para tres años los porcentajes respecto al total de alumnos, así como la cuantía global de las becas, en pesetas corrientes.

| <b>Cursos</b> | <b>Becarios respecto a alumnos</b> | <b>Importe total presupuesto Becas y fondo compensación de tasas (miles de millones de ptas., corrientes).</b> |
|---------------|------------------------------------|--|
| 1982-83       | 10,18 %                            | 3,4  |
| 1983-84       | 9,28 %                             | 5,8  |
| 1984-85       | 11,56 %                            | 8,9  |

Da la impresión de que el fuerte aumento del número de becarios en el curso 1985-86 —se ha alcanzado ya la cifra de 110 mil— y la cifra total de su coste —12'9 miles de millones de ptas.— muestra que se ha producido este flanqueo preciso de las becas respecto a los aumentos en las tasas, sin el que éstas perderían un sentido elemental de justicia.

Es preciso, pues, que este sendero de las tasas se amplíe si se quiere encontrar un aliviadero para la presión social hacia la Universidad. Poco creyente, desde antiguo en los dogmas liberales, no considero que el interés de estos incrementos sea el de promover un aumento en las universidades privadas, tal como pretende Miguel Boyer. Plantear el tema de la enseñanza universitaria en términos de análisis marginal me parece, cuando menos, sorprendente. Las Universidades Estatales y las privadas tienen algo más importante que hacer que dedicarse a una extraña competencia. Me parece que las tasas provocarán, si se atina con su exacción un efecto doble. Por un lado, disuadirán del intento de entrar en las aulas de muchas personas que acudían a los centros universitarios a causa de su baratura, y porque quizá de ello se pudiese derivar alguna bienandanza. Por otro, mejorarán los ingresos de las Universidades, sin necesidad de plantear graves retos de imposible cumplimiento para el Ministerio de Hacienda.

## CONSIDERACION FINAL

Termino esta larga y enfadosa excursión. He actuado, simultáneamente, como un economista que es consciente de que su papel social es indicar a los políticos que el

reino de jauja no es de este mundo, esto es, que es preciso optar, y que ciertas demandas sociales, so pena de originar traumas muy serios, impiden en este caso concreto ampliar el marco de la financiación de la Universidad española, antes de concluir con este talante he de añadir que he procurado que se contemple también cómo ésta se ha colocado en situación de Universidad propia de una comunidad en condiciones económicas de desahogo, cosa que no sucede, ni mucho menos, en España. Las medidas de limitación del acceso a la Universidad y la subida de las tasas académicas son la única respuesta coherente. Por supuesto que de ahí se deriva la exigencia de una política de becas de mucha amplitud. Sólo de este modo eficacia y política social quedarán engarzadas, tal como exige una comunidad moderna.

Pero no olvido, sin embargo, que soy ya un veteranísimo docente. Desde octubre de 1947 enseñé en las aulas universitarias y desde 1960 como Catedrático. No puedo ante todo esto, dejar a un lado una reflexión meramente académica. Temo, como le sucedía a Mircea Eliade con el *terror de la historia*, que nos sumerja en la inacción el *terror de los números* que yo he lanzado aquí. Por supuesto que al señalar esto último no me lanzo a predicar utopías, pero sí comulgo con aquello que Francisco Giner de los Ríos señalaba: que, después de todo, lo más importante era un maestro capaz de dialogar, a lo largo de todo un curso académico con los discípulos. Pero, ¿cómo atinar con los maestros auténticos que, si lo son de verdad, son poco proclives a las alharacas? ¿Cómo ampararlos, como una especie que debe merecer prioridad excelsa? Eso ya no tiene que ver con la financiación, ni con los metros cuadrados, ni con otra cosa que con el atinar y no fallar, en el gobierno de la Universidad. Sin embargo, a pesar de todo esto y a pesar de creer que insistir en exclusividad en el camino diseñado aquí puede producir perturbaciones creo que debemos pensar que quizá, también, puede provocarlas aún mayores el ponernos de espaldas a él.





**MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA**  
Centro de Publicaciones

---