

## **Algunos retos de la Universidad desde la perspectiva de un Defensor Universitario**

José Manuel Palazón Espinosa

Defensor del Universitario de la Universidad de Murcia

Voy a dar mi opinión sobre los retos de la universidad desde la perspectiva que me proporciona mi atalaya como Defensor del Universitario, pero sin olvidar mis 35 años de experiencia como profesor, como sindicalista y como participante, de derecho o invitado, de diversos órganos de gobierno.

En primer lugar, como posiblemente una parte importante de quienes me escuchan no sabrán qué es el Defensor del Universitario, y por tanto de qué hablamos cuando decimos que vamos a hablar desde su perspectiva, voy a introducir brevemente esa figura que me honro en desempeñar desde diciembre de 2009.

### **EL DEFENSOR**

Se suele decir que el Defensor Universitario es una figura creada por la LOU de 2001, que en su disposición adicional decimocuarta establece el carácter obligatorio de la figura en todas las universidades públicas o privadas:

*“Para velar por el respeto a los derechos y las libertades de los profesores, estudiantes y personal de administración y servicios, ante las actuaciones de los diferentes órganos y servicios universitarios, las Universidades establecerán en su estructura organizativa la figura del Defensor Universitario. Sus actuaciones, siempre dirigidas hacia la mejora de la calidad universitaria en todos sus ámbitos, no estarán sometidas a mandato imperativo de ninguna instancia universitaria y vendrán regidas por los principios de independencia y autonomía. Corresponderá a los Estatutos establecer el procedimiento para su elección o designación, duración de su mandato y dedicación, así como su régimen de funcionamiento”.*

Como se puede desprender del texto legal, **la función principal del Defensor es la defensa de los derechos y libertades** de toda la comunidad universitaria y **las características fundamentales del Defensor son la independencia y la autonomía** (por eso es elegido por el Claustro en la mayor parte de las universidades públicas y es sólo el Claustro el órgano ante quien rinde cuentas y el que puede cesarlo). Del análisis de las quejas y consultas planteadas, **el Defensor puede sugerir cambios normativos que incidan en una mayor justicia y una mejora de la calidad universitaria**, lo que constituye posiblemente la tarea más importante para el conjunto de la comunidad universitaria.

No obstante, hay que resaltar que el texto legal no inventa la figura del defensor, sino que lo que hace es recoger una realidad implantada en muchas universidades públicas en 2001. De hecho, la primera universidad en crear el defensor universitario es la

Universidad Complutense de Madrid en 1985, muchos años antes de la LOU y en plena etapa de transición democrática en la que la sociedad opta por establecer mecanismos de control de cualquier poder. En el caso de la Universidad de Murcia, la figura se crea en 1994. Actualmente hay defensor en todas las universidades públicas (con excepción de la Laguna) y en las privadas todavía hay 8 universidades sin crear la figura..

Por otra parte, cuando la implantación de la figura del defensor de la que España y México han sido pioneros (el de la UNAM se crea también en 1985) se está extendiendo en Europa y en el mundo latinoamericano, nos encontramos con que el Informe de los expertos nombrados por el ministro Wert: “Propuestas para la reforma y mejora de la calidad del sistema universitario español” parece optar por la desaparición de la figura. **Conservar la figura del defensor puede ser, desde mi perspectiva, uno de los retos de la universidad pública** por su contribución a la mejora de la calidad de la institución al detectar puntos débiles y por la recepción y canalización institucional de percepciones de los miembros de la comunidad y, finalmente, elaboración de propuestas de cambio y mejora institucional.

**Los defensores utilizamos la mediación y trabajamos en el conflicto y el conflicto puede ser un elemento educativo y una oportunidad de cambio.** Lamentablemente, ese valor educativo de la resolución del conflicto mediante el diálogo, la confrontación de opiniones y el convencimiento o la importancia de que nuestros estudiantes o nuestro personal no acepten la vulneración de sus derechos y utilicen todos los medios a su alcance para defenderlos, incluyendo la presentación de recursos o reclamaciones ante actuaciones que consideren lesivas (por ejemplo la reclamación de un examen), es percibido como una agresión o una afrenta por algunos miembros de la comunidad universitaria. **La educación de nuestros estudiantes como ciudadanos libres y críticos y no solo como profesionales** es, a mi juicio, otro reto pendiente al que queremos contribuir los defensores universitarios

## **RETOS DE LA UNIVERSIDAD EN UN CONTEXTO DE DESMONTAJE DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y DE CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO TIPO DE SOCIEDAD EN LA QUE AUMENTAN LAS DESIGUALDADES**

Antes de hablar de los retos de la Universidad, hay que aclarar que no tienen por qué coincidir los retos de las universidades privadas de los que tienen las universidades públicas, aunque la ley les encarga a todas **el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio** (art.1 LOU). A pesar de lo anterior, la mayoría de las universidades privadas (como cualquier empresa) tienen como objetivo fundamental la obtención del mayor beneficio económico posible y para eso se configura, por ejemplo, su política de precios.

Como decía, para entender los retos hay que conocer la misión que le encarga la sociedad a la universidad y esa misión está recogida en las leyes que regulan el sistema universitario.

Si repasamos la evolución de los objetivos que han encargado a las universidades las 3 leyes de nuestra democracia, vemos que hay modificaciones.

La LRU de 1983 es la ley que adapta la universidad franquista al régimen democrático, recogiendo, además, principios constitucionales como la libertad de cátedra y la autonomía universitaria. Cuando se lee la LRU hay que tener en cuenta que es anterior a la Ley de Función Pública de 1984 (eso afecta al tratamiento singular del PDI) y muy anterior al traspaso de competencias a las CCAA

Para la LRU el servicio público de la educación superior corresponde a la Universidad, que lo realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación y son funciones de la Universidad al servicio de la sociedad:

- a) *La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura.*
- b) *La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística.*
- c) *El apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas.*
- d) *La extensión de la cultura universitaria.*

Tras varios intentos infructuosos de modificar la LRU (el último del PSOE fue el del ministro Pertierra ya con las universidades transferidas a las CCAA), el gobierno de la segunda legislatura de Aznar utiliza su mayoría absoluta para aprobar la LOU en 2001, que es reformada en 2007 por el gobierno de Zapatero sin afectar a esa definición de las funciones. En el art. 2 de la LOU (que no modifica la LOMLOU) se definen las funciones de la Universidad al servicio de la sociedad:

- a) *La creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura*
- b) *La preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos y para la creación artística.*
- c) *La difusión, la valorización y **la transferencia del conocimiento** al servicio de la cultura, de la calidad de la vida, y del desarrollo económico.*
- d) *La difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión universitaria y **la formación a lo largo de toda la vida.***

Por tanto, la LOU introduce dos cambios significativos: el primero es el concepto de **transferencia del conocimiento** (fruto de la constatación de que el gran avance en cantidad y calidad de la investigación universitaria desde la década de los 80 no se traduce en transferencia del conocimiento al tejido productivo sino que el incentivo que supone la implementación de los sexenios en 1991 conduce fundamentalmente a una investigación cuyo objetivo es aumentar el curriculum por medio de las publicaciones en revistas con alto índice de impacto). La segunda novedad es la introducción del concepto de **formación a lo largo de la vida** (que es uno de los grandes objetivos del proceso de Bolonia). A mi juicio, las dos nuevas funciones que introduce la LOU van a constituir dos retos importantes para el futuro de nuestras universidades

Aquí quiero resaltar que todas las leyes, excepto la LOMLOU, se aprueban por gobiernos con mayoría absoluta, lo que dice mucho de nuestra incapacidad para ver la universidad y la educación como una cuestión de Estado

Otro reto importante, es mantener el encargo del art 1 de la LOU: La Universidad realiza el servicio público de la educación superior mediante la investigación, la docencia y el estudio. Hay que reseñar que hay un serio movimiento de los gobiernos más neoliberales y conservadores para dejar de considerar la Universidad como Servicio Público y esto ha tenido una especial relevancia en la reunión de Bucarest de 2012 de los ministros de educación del proceso de Bolonia. En el borrador de la declaración que se trató en el Grupo de Seguimiento, reunido con carácter previo a la conferencia ministerial, no aparecía el carácter público de la financiación de la educación superior mientras que se aludía únicamente a “*todas las fuentes de financiación adecuadas*”. Tras una propuesta alternativa planteada por la Internacional de la Educación y la Asociación de Estudiantes se consiguió modificar el texto introduciendo la referencia a la necesidad de que la financiación pública fuese lo más elevada posible.

La modificación salió adelante gracias a la presión del ministro francés y a pesar de la resistencia de los partidarios de la privatización capitaneados por el ministro inglés quien en un tono desagradablemente irónico comentó la irresponsable actitud de aquellos que se olvidan de que en casa les esperan los ministros de finanzas, argumentando en contra del carácter público de la financiación de la educación superior, y poniendo como ejemplo su política de aumento de tasas académicas y préstamos. La posición inglesa fue inmediatamente, apoyada por la secretaria general de universidades española, María Amparo Camarero, una de las más firmes defensoras de la privatización de nuestra educación superior.

La declaración de Bucarest entra en contradicción con la que se aprobó en Berlin en 2003 inmediatamente después de la incorporación de los estudiantes ( a través de la ESIB) al proceso de Bolonia (la decisión de incorporar a los estudiantes y a las instituciones de educación superior, EUA y EURASHE, se toma en la conferencia de Praga de 2001). **La declaración de Berlin es la primera declaración conjunta de los ministros de educación de 40 estados en la que se considera la educación superior como “*un bien público y una responsabilidad pública*”**

*Los Ministros reafirman la importancia de la dimensión social del Proceso de Bolonia y de buscar un equilibrio entre la necesidad de hacerse más competitivo y el objetivo de mejorar las características sociales del Espacio Europeo de Educación Superior para poder así fortalecer la cohesión social y reducir las desigualdades sociales y de género tanto a nivel nacional como europeo. En este contexto, los Ministros se mantienen firmes en la su consideración de la educación superior como un bien público y una responsabilidad pública. Hacen hincapié en su convicción de que los valores académicos deberían prevalecer en intercambios y proyectos de cooperación académica internacionales*

**El mantenimiento de la Universidad como Servicio Público es posiblemente el primer gran reto de la Universidad ante las presiones de la Ronda de Doha del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS o GATS) para liberalizar la educación superior y no considerarla como servicio público. Estas presiones empezaron a principios de la década pasada y el lobby interesado en el volumen de negocio que representa la educación superior a nivel mundial está encabezado por EEUU junto a Japón, Nueva Zelanda y Australia.**

En palabras de Hans de Wit en el Foro ANECA de 2005, en el que se debatió este asunto: *En las últimas décadas la dimensión internacional es algo cada vez más importante en la Educación Superior en el mundo. En este sentido, se observa un desplazamiento en los paradigmas de la internacionalización de la cooperación a la competencia. Antes en la educación superior la dimensión internacional estaba mucho más enfocada a la cooperación, el intercambio de profesores/investigadores y estudiantes o la asistencia técnica. Hoy se observa cada vez más en el debate un cambio orientado hacia la competencia, si bien con diferencias entre países y áreas regionales.*

En relación con ese reto está la tendencia en aumento a utilizar el término cliente para referirse a los estudiantes (que en todo caso podrían ser considerados como usuarios del servicio público), De hecho en alguna universidad (UPC) el claustro aprobó no utilizar el término cliente para referirse a los estudiantes.

Un ejemplo del uso de una terminología de empresa lo podemos encontrar en el Plan Estratégico de la UM para el periodo 2007/2012. Si revisamos el uso del término Servicio Público sólo aparece una vez en referencia a las bibliotecas, sin embargo el término **negocio** aparece 11 veces y el término **cliente** 44 veces. Voy a leer un párrafo como ejemplo:

Tasa Media de Duración de Estudios

*Pero al margen de los datos de eficiencia de la Universidad de Murcia, existen otras cuestiones que condicionan su relación con el entorno, de manera que es preciso fijar la forma en la que la institución interactúa con él, teniendo en cuenta para ello, **clientes potenciales, posibles competidores, sus propios clientes**, así como la relación que mantiene con la sociedad, empresas y Administración Pública. **Se han considerado clientes, es decir, consumidores de los productos y servicios de la universidad, a los alumnos y a los egresados, ya que, en principio, son los que continuarán consumiendo la oferta formativa de la universidad.***

**Además de ese gran reto, voy a intentar plantear algunos retos de la universidad en referencia a diversos aspectos:**

## **INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA**

En lo referente a esta importante misión de la universidad (a mi juicio la más importante junto a la docencia), creo que **se deberían considerar seriamente las denuncias y las propuestas recogidas en la Segunda Carta por la Ciencia**. La reducción de un 40% de la financiación de la investigación desde 2009 o la renuncia a alcanzar en 2020 el 3% del PIB y la reducción del objetivo en un 33% dejándolo en el 2%, la paralización de las convocatorias del Plan Estatal, la disminución del número de investigadores,...van a condenar al colapso al sistema español de ciencia y tecnología y al retroceso respecto al evidente avance conseguido en los últimos 30 años. Lo grave de esta situación es que ese retroceso es irreparable.

Aunque el informe de los expertos Wert es muy crítico con la calidad del sistema universitario español, según datos de la CRUE, estamos en el 3.4% de la producción científica mundial cuando nuestro PIB es el 2% y esa posición se ha alcanzado invirtiendo el 1.3% del PIB cuando la media de la OCDE está por encima del 2%.

El gobierno debería ser consciente de que no es posible para España plantear una salida de la crisis basada exclusivamente en una economía de servicios y una competitividad basada en bajos salarios y pérdida de derechos laborales. España no podrá nunca competir en salarios con China o con Marruecos, su única salida es mirar a los países de nuestro entorno y apostar por el valor añadido que aporta la investigación, la innovación y el desarrollo. Como afirma la CRUE: *“En investigación, el menor presupuesto y la secuencia de las convocatorias aplicadas por el Gobierno de España y por algunos gobiernos autonómicos han comportado un elevado recorte efectivo de consecuencias irreparables para muchos grupos de investigación. Este entendimiento de la I+D+i como un gasto y no como una inversión contrasta con la política de los países más avanzados”*.

Ahora voy a hacer una breve reflexión personal sobre uno de los instrumentos de que disponen las universidades para hacer la transferencia del conocimiento que le encarga la LOU:

### **El art. 83 ¿transferencia o competencia desleal?**

El artículo 11 de la LRU, después 83 en la LOU, autoriza a los profesores a hacer contratos con personas o entidades públicas o privadas *para la realización de trabajos de carácter científico, técnico o artístico, así como para el desarrollo de enseñanzas de especialización o actividades específicas de formación. Los Estatutos, en el marco de las normas básicas que dicte el Gobierno, establecerán los procedimientos de autorización de los trabajos y de celebración de los contratos previstos en el apartado anterior, así como los criterios para fijar el destino de los bienes y recursos que con ellos se obtengan*

Esa disposición, que está destinada a favorecer la transferencia tecnológica, en sentido amplio, a la sociedad se pervierte si no hay un control y se autorizan, sin analizar, contratos que no tienen nada que ver con la aportación relacionada con la investigación y la transferencia de sus resultados sino con la realización de trabajos técnicos o servicios triviales que pueden entrar en competencia desleal con los que realiza cualquier empresa o profesional liberal, al no incluir en la valoración de su coste el pago de los salarios de todos o algunos participantes, el mantenimiento de las instalaciones,...

En la mayoría de los casos las universidades, que son responsables de esos contratos que firma el Rector, se limitan a cobrar un porcentaje ridículo del montante del contrato (que no cubre los costes generados en personal y en instalaciones) y el resto puede tener destinos tan diversos como utilizarse exclusivamente para la contratación de personal y la adquisición de material y equipos (con o sin alguna gratificación para el equipo responsable) o destinarse en su totalidad a complementar (a veces en una cuantía muy considerable) el sueldo del profesorado. La Comisión de expertos de Wert también recomienda que se mejoren notablemente las retenciones de las universidades por gastos generales de los proyectos I+D+i.

**Las universidades deberían establecer mecanismos de control de esos contratos para evitar implicarse en actividades que no tienen nada que ver con la transferencia.** También se podría debatir si procede que sea la universidad la que cobre

un porcentaje del contrato o si sería más conveniente que ingresase todo el beneficio y gratificase posteriormente al PDI o al PAS que está a tiempo completo por su mayor productividad y su colaboración en la captación de fondos.

## **DOCENCIA y ESTUDIANTES**

Lo primero que tenemos que preguntarnos es si queremos una universidad para todos partiendo de contemplar como un derecho el acceso a la educación superior o si, como parece pretender el actual ministro, optamos por una universidad a la que sólo puedan acceder los que tengan capacidad económica para pagar las matrículas y en las que sólo puedan repetir curso quienes puedan asumir el coste de las segundas y sucesivas matrículas, como ocurría hace muchos años en algunos colegios o universidades privadas, a los hijos de las clases con mayor capacidad económica se les podían unir los hijos más inteligentes de las clases trabajadoras que son los que podrían acceder a un sistema de becas que parece diseñado como premio a la excelencia en lugar de como una ayuda para permitir la igualdad de oportunidades.

La obligación de los gobiernos de poner los instrumentos para que nadie sea excluido por motivos económicos es uno de los objetivos que se olvidan del proceso de Bolonia y se encuentra en las declaraciones ministeriales, como la de Lovaina de 2009 en la que se plantean los retos para 2020 después de 10 años de proceso de Bolonia:

### ***Dimensión social: acceso equitativo y culminación de los estudios***

*El alumnado de educación superior debe reflejar la diversidad de las poblaciones de Europa. Por tanto enfatizamos las características sociales de la educación superior y aspiramos a ofrecer igualdad de oportunidades en una educación de calidad. **El acceso a la educación superior debe ampliarse fomentando el potencial de los alumnos de grupos infrarrepresentados y proporcionándoles las condiciones adecuadas para que puedan terminar sus estudios.** Esto conlleva mejorar el entorno de aprendizaje, eliminar todas las barreras al estudio y crear las condiciones económicas apropiadas para que los alumnos puedan beneficiarse de las oportunidades de estudio en todos los niveles. Cada país participante establecerá objetivos medibles para ampliar la participación general y aumentar la participación de los grupos menos representados en la educación superior, que deberán alcanzarse al final de la próxima década. Los esfuerzos por conseguir la equidad en la educación superior se complementarán con acciones en otras vertientes del sistema educativo.*

### **Política de tasas**

Hay una tendencia al incremento de los precios públicos para acercarlos a lo que los responsables políticos llaman coste real de la enseñanza universitaria. En España la el RDL 14/2012 de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo establece que:

*1.º Enseñanzas de Grado: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula.*

*2.º Enseñanzas de Máster que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula.*

*3.º Enseñanzas de Máster no comprendidas en el número anterior: los precios públicos cubrirán entre el 40 por 100 y el 50 por 100 de los costes en primera matrícula; y entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes a partir de la segunda matrícula.*

Esa política de precios públicos se compensa teóricamente con una política de becas que adolece de un problema fundamental que es el alto porcentaje de fraude fiscal y por otra parte, establece una selección económica al avance de los alumnos, de manera que en lugar de regular el buen uso de los recursos públicos a través de un criterio de rendimiento académico regulado por las normas de permanencia que establezcan las universidades de acuerdo con su autonomía, se opta por permitir que repitan sólo aquellos alumnos que puedan pagarse el coste de las segundas y sucesivas matrículas.

El desmesurado aumento de las tasas, que es muy diferente en las distintas CCAA, está originando que los estudiantes provenientes de familias con poca capacidad adquisitiva tengan que optar por matricularse de pocos créditos o por abandonar los estudios. Las nefastas consecuencias de la nueva política de tasas han sido criticadas por la CRUE e incluso por los expertos del ministro Wert: *Esta intensificación de la financiación privada a través del incremento de las matrículas podría acrecentar los riesgos de falta de equidad y de exclusión del sistema universitario de las rentas más bajas, en contra de uno de los éxitos del sistema público de universidades.*

### **Nueva política de becas: profundizando en el desmantelamiento de los derechos sociales.**

El sistema de becas es una pieza básica del Estado Social y de Derecho en el que hemos vivido desde 1978 y que está en fase de derrumbe con las políticas de recortes o de privatización de los servicios públicos. Antes de las modificaciones introducidas por el actual Gobierno, las becas estaban reguladas por el RD 1721//2007 que pretende adaptar el sistema a la nueva situación generada por los traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas y a los cambios legislativos derivados de la aprobación de la LOU y de la Ley de Educación. Antes de 2007 las becas estaban reguladas por el RD 2298/1983.

Según el RD 1721/2007, *una beca es la cantidad o beneficio económico que se concede para iniciar o proseguir enseñanzas de carácter oficial, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas y al aprovechamiento académico del solicitante.* El objetivo de la beca es hacer posible que los estudiantes que proceden de familias cuyas rentas no les permitirían costearles los estudios puedan ejercer el derecho constitucional al estudio, siempre que tengan un rendimiento académico adecuado. Es, por tanto, una herramienta de redistribución de la renta que permite garantizar derechos tan básicos como los de igualdad de oportunidades o de acceso al estudio.

Al tratarse de una herramienta de redistribución, se sustenta en las declaraciones de IRPF que son las que determinan la capacidad económica de la familia o del alumno, si



está emancipado. El primer problema asociado al uso de las declaraciones de la renta, es que partimos de una situación de fraude fiscal que hace poco creíble cualquier política de ayudas que utilice como referencia el IRPF. En España trabajadores y pensionistas declaran año tras años más ingresos a Hacienda que los empresarios, de modo que la brecha fiscal entre ambos colectivos se ha multiplicado por seis en los últimos 16 años, según la III edición del Informe de la Lucha Contra el Fraude Fiscal en la Agencia Tributaria, elaborado por los técnicos de Hacienda (Gestha) a partir de la última estadística del IRPF-2009.

El estudio de Gestha revela que el primer colectivo declaró al fisco 19.359 euros de media en 2010, lo que supone un 75% más que en el caso de los pequeños empresarios y los profesionales liberales, que obtuvieron unos rendimientos medios de 11.036 euros. De este modo, la diferencia media anual entre ambos colectivos se sitúa en 8.300 euros, y asciende a 8.500 euros más si se compara con los microempresarios. Los ingresos declarados por los microempresarios se movieron por debajo del mileurismo, situándose en una media de 10.832 euros. Gestha se extraña de que esta circunstancia se adecue a la realidad y lo califican de fraude "masivo y estructural": *"No es creíble que durante los últimos 16 años, década de expansión económica incluida, un empleado o pensionista gane de media más que un pequeño empresario, notario, arquitecto, médico o abogado por citar algunas profesiones liberales bien remuneradas. De ser esta la realidad, ¿quién emprendería un negocio para aspirar a ser mileurista?"*. Sin embargo, no parece que haya mucha voluntad política de afrontar ese problema.

Al margen del fraude, otro problema relacionado con el uso del IRPF para medir la situación económica de los peticionarios de beca es el posible desfase entre la situación económica durante el año correspondiente a la declaración de la renta y la situación real en el momento en que se pide la beca o en el que se van a realizar los estudios. Así, nos podemos encontrar con situaciones en las que un estudiante que no puede pedir beca por superar los umbrales de renta o de patrimonio ha visto como la situación económica personal o familiar ha empeorado y no puede hacer frente al pago de los estudios.

Otra cuestión diferente son los premios a la excelencia académica que pueden, o no, estar relacionados con las condiciones socioeconómicas de los solicitantes y que ya se contemplaban en el RD 1721//2007 como un aumento del dinero de la beca para los mejores estudiantes (componente de excelencia). En mi opinión, uno de los problemas que plantea la reforma auspiciada por el Ministro Wert, cuando establece los requisitos para acceder a una beca, es que confunde las becas con los premios a la excelencia y aprovecha para endurecer los requisitos académicos de acceso a una beca con el fin económico de conseguir un ahorro presupuestario y con la consecuencia, no sé si también con el objetivo, de expulsar a miles de estudiantes del sistema universitario al no poder hacer frente al pago de las matrículas que ya se encargó de subir el mismo Ministro. Por otra parte, mi impresión es que el Gobierno espera compensar el más que previsible aumento de demandantes de beca que cumplirán los requisitos económicos, como consecuencia de la disminución general de las rentas de las familias, con la expulsión de alumnos que no cumplirán los nuevos requisitos académicos. Ese objetivo de reducir el presupuesto de becas es más grave si consideramos que partimos de que dedicamos a becas un 0.11% del PIB, cuando la media de la OCDE es el 0.19%.

Quiero destacar también la demagogia utilizada por el Ministro y un sector importante de la prensa en los argumentos utilizados para convencer a la opinión pública de la

bondad de los cambios introducidos en el sistema de becas. **La idea que se ha querido transmitir es que el Estado no puede despilfarrar los recursos públicos en que puedan estudiar los pobres sin exigirles un esfuerzo como contrapartida: no debe bastar con ser pobre para acceder a una beca.** Se ha engañado a la sociedad transmitiendo la idea de que las becas se regalaban y no se exigía un rendimiento como contrapartida, cuando se estaba exigiendo superar al menos el 80% de los créditos.

**Tanto la subida de los precios de matrícula como el endurecimiento de las becas nos devolverán a una universidad a la que sólo puedan acceder los hijos de las familias que puedan hacer frente al coste de los estudios o los alumnos más excelentes, aunque procedan de las clases populares, que se constituirán en ejemplo de la posibilidad de progresar en la escala social.**

Otra de las características que debe tener un sistema de becas es la continuidad de los criterios de concesión para que los estudiantes puedan planificar si están en condiciones de iniciar unos estudios sabiendo las exigencias que van a tener que superar para seguir contando con la beca para terminarlos. Esa continuidad, 1983-2007 y 2007-2012, ha sido la tónica general del sistema de becas, incluso con alternancia política, hasta que el ministro Wert decidió modificar dos veces en dos años y con la oposición de partidos, sindicatos, estudiantes y rectores, los criterios para conceder las becas.

Además, la nueva fórmula introducida por el ministerio para calcular el importe de la beca, propicia que el estudiante no sepa la cuantía de su beca hasta muy avanzado el curso y si unimos esto a la tardanza del ministerio en hacer los pagos, nos encontramos con alumnos que teniendo beca no tienen liquidez para pagarse el autobús o la residencia y puedo poner bastantes ejemplos de situaciones de angustia de estudiantes con gran aprovechamiento académico.

En definitiva, como afirma la CRUE, la reducción general de cuantías y de componentes, la reducción de umbrales económicos y el endurecimiento de requisitos académicos impiden el acceso a la beca de muchos estudiantes y **producirán un número importante de abandonos de estudiantes próximos a finalizar sus estudios, al exigir más rendimiento a los que tienen menos recursos y posibilidades**

Termino este apartado comentando la última “ocurrencia” de la Secretaria de Estado Montserrat Gomendio que ahora propone sustituir las becas por préstamos y pone como ejemplo a Inglaterra. El cambio de un sistema a otro supone un cuestionamiento importante del carácter público de la educación pasando de costearse a partir de los impuestos que hemos pagado para tener derecho a servicios a que cada ciudadano se pague el servicio y que, en todo caso, se le facilite la obtención de un préstamo para pagarlo. Nos podemos imaginar las consecuencias de que ocurriese lo mismo con la sanidad.

### **Bolonia: historia de un espejismo y venta de la Pócima de Fierabrás**

España se incorpora a la construcción del EEES en Bolonia (1999) junto a otros 28 estados y declinó la oportunidad de haber estado en la declaración inicial de la Sorbona (1998) en la que Alemania, Francia, Italia y Reino Unido dan el pistoletazo de salida planteando la *Armonización de las estructuras, la Convergencia de títulos (Grado y Postgrado: Master y/o Doctorado), la Movilidad y el Reconocimiento mutuo*. A esos

objetivos se añade en Bolonia el Suplemento Europeo al Título, el Sistema Europeo de Créditos y la Cooperación en Calidad. En Praga (2001 y 33 estados) se añaden nuevos agentes como hemos comentado y se introduce como objetivo el **Aprendizaje a lo largo de toda la vida**. En Berlín (2003 y 40 estados) hemos comentado que se introduce la Dimensión social y la educación como Servicio Público y además se introduce el objetivo de construir la Europa del conocimiento (EEES + EEI). En Bergen (2005 y 45 estados) se incorporan los representantes de l personal (IE) , de los empresarios (UNICE) y de las Agencias de Calidad (ENQUA) y se introduce un nuevo objetivo, el **Reconocimiento de aprendizajes previos**. En Londres (2007 y 46 estados) se dice que la dimensión social de la educación superior debería incluir **esfuerzos por abrir itinerarios formativos más flexibles** (tanto para el acceso a la educación superior como para el progreso dentro de ella), así como para proporcionar unos servicios adecuados al alumnado.

El proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) está ineludiblemente vinculado a los aspectos mencionados pero, desgraciadamente, algunos de estos aspectos no están siendo tan considerados como se debería a la hora de configurar los nuevos planes de estudio y definir las acciones formativas dentro de las diferentes asignaturas. **En muchas ocasiones se asocia en exceso el proceso de reforma con el concepto de evaluación continua, llegándose en casos extremos a considerar la mera presencia física en el aula como una actividad de evaluación más.**

Por otra parte, la aplicación sui generis del EEES ha generado una enorme burocracia que complica el trabajo cotidiano del profesorado, como rellenar los “extenuantes formularios de la ANECA”, sin aportar ninguna ventaja. Otra peculiaridad de la aplicación en España del Proceso de Bolonia es la opción por el sistema 4+1 (Grado + Máster), lo que dificulta la convergencia con la mayoría de los países de nuestro entorno que siguen el sistema 3+2 y aumenta los problemas de las universidades para financiar el aumento de necesidades docentes para reconvertir las antiguas diplomaturas o ingenierías técnicas de 3 años en títulos de 4 años.

**Voy a comentar, a continuación, cómo en España se están incumpliendo gran parte de esos ejes del Proceso de Bolonia, de la reversión de esos incumplimientos se deducen varios retos para el futuro:**

#### **Movilidad y reconocimiento:**

En España se nos vendió la idea de que Bolonia consistía en cambiar los métodos de enseñanza introduciendo la evaluación continua y en que un estudiante podría empezar sus estudios en Murcia, seguir en París y terminar en Berlín.

**El sistema de grados de cada universidad y la desaparición de los títulos estatales con asignaturas troncales, está haciendo más difícil la movilidad ahora que con los viejos planes de las licenciaturas y diplomaturas** en las que era obligatorio el reconocimiento de un ciclo terminado o el de las asignaturas troncales. Ahora puede ser muy complicado empezar en Murcia y seguir en Alicante porque el reconocimiento de

créditos depende exclusivamente del criterio de cada universidad o de cada facultad y en demasiadas ocasiones se pretende que haya una imposible coincidencia de programas y número de créditos. Conozco casos de alumnos de Murcia que se tuvieron que matricular en otra universidad por no tener la nota de acceso exigida en la UM y que después de obtener el traslado se volvieron a la otra universidad al comprobar que se les reconocían muy pocos créditos de los superados.

La movilidad se complica también por la exigencia de asistencia a clases, prácticas o seminarios que se ha tomado, a mi juicio erróneamente, como una exigencia de Bolonia (evaluación continua). La obligación de asistencia es muy difícil si se tienen que cursar asignaturas de cursos diferentes como suele ser el caso de los alumnos procedentes de otras universidades que no suelen tener las asignaturas ubicadas en el mismo curso.

Un problema grave relacionado con la movilidad es que estudiar fuera del domicilio paterno tiene un coste elevado y exige que las administraciones públicas establezcan un sistema de becas o ayudas que permita ejercer esa movilidad a los estudiantes con menos recursos económicos. El ambicioso objetivo de los ministros en Lovaina 2009 de **alcanzar el 20% de movilidad estudiantil requiere una clara apuesta política para financiarla** (sobre todo la movilidad de los estudiantes con menos poder adquisitivo de los países de menor nivel de renta hacia universidades situadas en países de elevado coste de la vida). Las últimas medidas de nuestro Gobierno eliminando las becas Erasmus para los estudiantes sin beca general o suprimiendo las becas SENECA para el programa SICUE van en dirección opuesta a lo que estoy planteando.

### **Evaluación continua, asistencia obligatoria y compatibilidad de estudios y trabajo**

La puesta en marcha de las nuevas enseñanzas de grado y máster, que, en general, tienen un alto requerimiento de presencialidad y conllevan la evaluación continua, dificulta la posibilidad de que los alumnos puedan hacer compatible el trabajo con la obligación de asistir a seminarios, prácticas, tutorías u otras actividades. Esta dificultad se manifiesta con meridiana claridad en la resistencia de los estudiantes de planes en extinción para adaptarse al Grado, por la exigencia de la asistencia obligatoria que es incompatible con el trabajo o con la matriculación en asignaturas de cursos diferentes con coincidencia horaria. En las Memorias de los últimos cursos he planteado, sin éxito de momento, que se exploren posibles alternativas, como la introducción de itinerarios flexibles o la opción del alumno por la evaluación global, para permitir la compatibilidad de trabajo y estudio, tanto en el Grado como en el Máster, y para hacer efectivo el derecho a la conciliación de los estudios con la vida laboral y familiar recogido en el Estatuto del Estudiante.

En mi opinión, la evaluación continua ha supuesto un importante avance en el proceso de enseñanza-aprendizaje y es un método que ayuda a quienes asisten a las diferentes actividades y que permite evaluar algunas competencias transversales, ayudando a disminuir las cifras de fracaso académico de los estudiantes para los que tiene un alto valor motivador, puesto que les implica en su propio proceso de aprendizaje y les permite actuar en el mismo, introduciendo los cambios que sean necesarios. También permite que el profesor pueda aprovechar el conocimiento continuo de los resultados del aprendizaje para introducir variaciones destinadas a mejorarlo.

Sin embargo, puede constatarse que, tras huir de la rigidez que supone una evaluación netamente sancionadora, en aras de alcanzar la evaluación formativa propia del EEES, en la práctica se han ido introduciendo una serie de exigencias que, por su rigidez, desvirtúan el sentido que debería tener la evaluación continua. En efecto, **cuando el derecho del estudiante a la evaluación continua, contemplado en el Estatuto del Estudiante Universitario, se torna obligación, esto es, cuando no se contemplan vías alternativas, se corre el peligro de limitar el acceso de éste a la evaluación de su aprendizaje, vulnerando su derecho a la conciliación del estudio con la vida familiar y laboral. El ejercicio de ambos derechos requiere que el sistema de evaluación otorgue al estudiante la capacidad de optar por el sistema de evaluación continua o por acudir directamente a una prueba de evaluación final.**

Asimismo, sería de desear que determinados condicionamientos, tales como la asistencia a clase, no dificultaran la valoración final del proceso de aprendizaje del alumnado. Así, la asistencia a clase debe ser entendida como un medio que refuerce el aprendizaje del estudiante y nunca como una condición *sine qua non* para el acceso a la evaluación de su rendimiento.

En todo caso, las exigencias inherentes a un proceso de evaluación continua solo se legitiman en un marco de cumplimiento por parte de las Universidades de los derechos que el Estatuto del Estudiante Universitario reconoce, entre los que figuran su capacidad de elección y de conciliación, así como, en la medida de lo posible, la opción a un grupo determinado. La experiencia acumulada en estos años pone de relieve que la figura del estudiante a tiempo parcial no supone una alternativa válida para el 100% de los estudiantes universitarios.

### **La falsa solución de los estudiantes a TP**

Como he comentado, el incremento en las tasas y los costes de la educación superior, unido a la reducción en las becas y las mayores exigencias para optar a ellas, está haciendo que para muchos estudiantes el compaginar estudios con actividades laborales se esté volviendo una necesidad. Más allá de la necesidad o del beneficio económico que pueda aportar un trabajo que pueda compaginarse con los estudios, trabajar a tiempo parcial mientras se estudia permite a los estudiantes adquirir competencias en un verdadero ambiente de trabajo, ser conscientes de lo que supone trabajar para otro e integrados en un equipo, adquirir experiencia laboral, independencia, asumir responsabilidades y valorar mejor la oportunidad de cursar unos estudios universitarios. Todo estudiante que opte por esta forma de hacer frente a sus estudios debe ser consciente del esfuerzo extra que le supone y de la necesidad de marcarse unos ritmos de progreso en sus estudios que resulten realistas, unos objetivos alcanzables y estar dispuesto a sacrificar otros aspectos más relacionados con su vida social. Pero de la misma forma, **las universidades deben establecer mecanismos para ayudar a estos estudiantes en sus procesos de enseñanza-aprendizaje, y saber valorar el esfuerzo extra de estos estudiantes.**

Desgraciadamente, la regulación del régimen de dedicación parcial se limita a fijar unos límites de matrícula más reducidos o a algunos aspectos formales, pero **se observan**

**muchas carencias en cuanto a medidas que permitan a estos estudiantes seguir trayectorias de aprendizaje flexibles y poder compaginar de manera efectiva sus estudios con otro tipo de actividades fuera del ámbito universitario.**

### **Aprendizaje a lo largo de toda la vida**

Un elemento esencial en el diseño del Espacio Europeo de Educación Superior es la formación continua, formación permanente o formación a lo largo de la vida, así se refleja en todas las declaraciones y comunicados de las reuniones de Ministros responsables de Educación Superior de la Unión Europea. Ya en el Comunicado de Praga de 2001 se afirmaba que: *El aprendizaje permanente es un elemento esencial dentro el Espacio Europeo de Educación Superior. En la Europa del futuro, construida sobre la sociedad y la economía del conocimiento, las estrategias de aprendizaje permanente son necesarias para hacer frente a los desafíos de la competitividad y del uso de las nuevas tecnologías, así como para mejorar la cohesión social, la igualdad de oportunidades y la calidad de vida.*

Otro referente importante es la Carta para el Aprendizaje Permanente elaborada en 2008 por la Asociación Europea de Universidades (EUA, 2008) y formulada en términos de diez compromisos que asumen las universidades y otros diez asumidos por los gobiernos con vistas a abordar la implementación del aprendizaje permanente. En particular se pone de manifiesto la **necesidad de asegurar una oferta de programas flexibles, relevantes e innovadores, dirigidos a una población estudiantil diversa**, y la necesidad de establecer sistemas para el **reconocimiento de todo tipo de formación previa**. Entre los compromisos que asumen las universidades en ese documento está el de adaptar los diseños de los programas de estudio para asegurar la participación de estudiantes y atraer a nuevos adultos como estudiantes.

Sin embargo, las universidades suelen relacionar el aprendizaje permanente con programas formativos no formales, configurados como títulos propios e impartidos de forma paralela a las titulaciones oficiales, con las enseñanzas on line o con algunos másteres en los que se pretende atraer a personas que están trabajando y quieren mejorar o actualizar su cualificación profesional. Sin embargo, cuando se trata de grados la planificación se hace exclusivamente para alumnos que se dediquen exclusivamente a estudiar y que se mantengan a través de una beca o de la renta familiar.

Como he comentado en el punto anterior, **la introducción de itinerarios flexibles de aprendizaje y el diseño de un sistema de aprendizaje y evaluación que contemple el derecho al estudio y a la cualificación profesional de quienes tienen que compartir trabajo y estudio para mantenerse o que tienen cargas familiares, es uno de los retos que, en mi opinión, tienen que afrontar las universidades si no quieren excluir a quienes no tienen una familia acomodada o no pueden obtener una beca.**

### **Reconocimiento de aprendizajes previos**

Por último, otro de los déficits en la construcción en España del EEES es el reconocimiento de aprendizajes previos que ya se recoge en la declaración de Bergen 2005: *Trabajaremos con las instituciones de educación superior, y otras, para mejorar el reconocimiento de aprendizajes previos considerando, cuando sea posible, el aprendizaje informal o no-formal para el acceso a, y como un elemento en, los*

*programas de educación superior.* Al margen de las diferentes vías de acceso que se han regulado para mayores de 25 años, no se están reconociendo, por ejemplo, el mínimo de 30 créditos a los que obliga la ley 4/2011 para los estudiantes con titulación oficial de enseñanzas superiores artísticas, deportivas o de formación profesional (que forman parte de la enseñanza superior y del proceso de Bolonia) cuando acceden a un Grado relacionado con su título de origen. Tampoco es general el reconocimiento de las competencias adquiridas en aprendizajes informales o en el ejercicio profesional

### **El régimen disciplinario de los estudiantes**

Para terminar este apartado dedicado a los estudiantes, tengo que hacer referencia a una asignatura pendiente desde el inicio de la democracia y que ningún gobierno se ha atrevido a superar, me refiero al régimen disciplinario de los estudiantes universitarios que sigue siendo regulado por el Reglamento de disciplina académica, aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1954, una norma franquista que está absolutamente fuera de lugar. Ni siquiera se ha abordado este asunto en el reciente Estatuto del Estudiante de 2010 que se limita a dar *un mandato al Gobierno del Estado para que presente un proyecto de ley regulador de la potestad disciplinaria de los estudiantes universitarios.*

**Dar una respuesta a esta situación anacrónica es otro reto de nuestro sistema universitario.**

### **PROFESORADO**

En lo referente al profesorado universitario, hay que empezar diciendo que, a pesar de ser empleados públicos con contrato laboral o funcionarial, las leyes que regulan los aspectos básicos de la carrera profesional se aprobaron siempre antes de las normas que regulaban la del conjunto de empleados públicos. Así, la LRU de 1983 que establece las diversas figuras de profesorado y los mecanismos de progreso en la carrera profesional es anterior a la Ley 30/1984 de Función Pública y la LOU de 2001 es también anterior a la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Ese adelanto, al margen de la propia idiosincrasia del profesorado universitario poco propicio, en general, a ser considerado como un funcionario puede ser una de las causas de que no se pueda hablar, en el caso del PDI funcionario, de una carrera profesional (promoción interna, traslados, excedencia,...) equiparable a la del resto de funcionarios de las distintas administraciones. También fue causa de que una vez aprobada la Ley 30/1984 que abolía, con carácter general, los contratos administrativos heredados de la dictadura, el PDI no funcionario (Ayudantes y Asociados) siguieran teniendo ese tipo de contrato sin derechos hasta la aprobación de la LOU en 2001.

Por otra parte, las normas que regulan aspectos muy importantes de la profesión tienen más de 25 años. Así, el decreto que regula las funciones, dedicación docente, excedencias, licencias y permisos, régimen sancionador y, en general, todo lo que debería regularse por un Estatuto, es el RD 898/1985 y las retribuciones están reguladas por el RD 1086/1989. La falta de revisión y de adaptación a la realidad actual de esos decretos generan importantes disfunciones que comentaré brevemente. La situación es diferente en el caso del PDI laboral que se rige por sus convenios colectivos, por la LOU y por las normas autonómicas, aunque los convenios están muy condicionados por las normas que afectan al PDI funcionario.

## **Dedicación docente**

El RD 898/1985 establece las obligaciones docentes del profesorado funcionario en términos de horas de clase y horas de tutoría semanales (8 horas/semana para CU, TU y CEU y 12 para los TEU). Tras la introducción de los créditos LRU (1 crédito =10 horas de clase) como norma general de medida, las universidades han traducido esa dedicación semanal en dedicación anual convirtiendo las 8 horas en 24 créditos y las 12 en 36. Posteriormente las obligaciones docentes del profesorado funcionario han sido modificadas por el controvertido RDL 14/2012 de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo que establece una dedicación entre 16 y 32 ECTS en función de los sexenios de cada profesor.

El RDL 14/2012 no deroga el RD 898/1985 y se genera una contradicción al introducir el término crédito ECTS sin definir lo que significa en cuanto a la dedicación docente de un profesor y al decir, al mismo tiempo, el ministerio que sigue vigente lo dispuesto en el RD 898/1985. Esa contradicción ha generado que cada universidad interprete la nueva norma y que nos podamos encontrar desde universidades que siguen aplicando los 24 créditos LRU como máximo encargo docente hasta las que convierten los 32 créditos ECTS en créditos LRU aumentando un 33% la docencia de algunos profesores.

## **Retribuciones**

Las retribuciones del PDI funcionario están reguladas por el RD 1086/1989 y no han sufrido ninguna modificación en 25 años si exceptuamos las subidas generales de los funcionarios que solían ser del 2% anual (la previsión del IPC del gobierno que era independiente todos los años de la coyuntura económica) salvo en los años en que tocaban congelaciones salariales. La otra excepción fue la subida adicional que tuvieron los TEU en 2001 para equiparar su complemento específico con el que tenían en esa fecha los catedráticos de bachillerato dependientes del MEC.

El PDI funcionario es el único colectivo que tiene todas sus retribuciones reguladas por el gobierno nacional mientras que esas retribuciones se pagan de los presupuestos de las universidades que reciben el dinero de las CC.AA. Esta situación es consecuencia de que las retribuciones se regulan en 1989 con las universidades dependientes de los presupuestos del ministerio y no se modifican cuando se hacen las transferencias de las universidades a las CC.AA. La falta de competencia de las CC.AA., que soportan la financiación de las universidades, para modificar las retribuciones y la falta de presupuestos en el ministerio, del que sólo depende la UNED a esos efectos, para financiar cualquier mejora salarial es la causa de que el profesorado universitario haya visto como sus retribuciones se iban distanciando progresivamente de las que iban obteniendo otros cuerpos transferidos, fundamentalmente como consecuencia de progresivas mejoras en el complemento específico. Esas diferencias se han ido amortiguando por los complementos autonómicos y forzando la interpretación del art. 46 de la LRU que daba al Consejo Social competencia para otorgar complementos individuales y posteriormente del art. 69 de la LOU que permite que las CCAA establezcan complementos individuales ligados a una evaluación externa de los méritos. Los complementos autonómicos empiezan a implantarse en Canarias en 1998 después de muchas movilizaciones para reclamar la equiparación salarial de los TEU y los catedráticos de bachillerato.



## **Estatuto**

Posiblemente el anacronismo entre la normativa reguladora y la realidad, comentado en los dos apartados anteriores, se habría solucionado parcialmente si hubiese llegado a buen puerto el Estatuto del PDI que se empezó a negociar con los sindicatos en 2008 y que se cierra con un preacuerdo a finales de 2010. Tras pasar por el Consejo de Universidades, el Estatuto no llega a completar la tramitación antes de las elecciones generales que se anticiparon a noviembre de 2011. De esa manera se incumplía el mandato de la LOMLOU que obligaba al gobierno a aprobar en el plazo de un año (2008) *mediante Real Decreto el estatuto del personal docente o investigador universitario, que incluirá la regulación de una estructura de carrera funcional que esté basada en la obtención de méritos docentes o investigadores, así como las condiciones en las que los profesores o investigadores funcionarios universitarios podrán participar en la gestión y explotación de los resultados de su investigación.* Llevamos 6 años de incumplimiento de la Ley.

**El Estatuto del PDI es otro de los retos pendientes** para regular la carrera profesional, la participación en los resultados de la investigación, las retribuciones, los derechos y deberes, las funciones y dedicación, las situaciones administrativas, la jornada laboral, el régimen de incompatibilidades... adaptándolos a la nueva realidad tras los cambios introducidos por la LOU, el EBEP, el Espacio Europeo de Educación Superior y, en general, a los grandes cambios que se han producido en los últimos 30 años. No obstante, prefiero que no se aborde la elaboración de ese Estatuto mientras sigamos con el actual ministro de educación.

Uno de los aspectos que debería regular el nuevo Estatuto es la regulación de una carrera profesional horizontal a partir de la evaluación de las diferentes funciones de un profesor universitario que, según la LOU, son **Docencia, Formación docente, Investigación, Desarrollo tecnológico, Transferencia de conocimientos y Gestión.**

Otro aspecto importante es definir con claridad los diferentes conceptos retributivos y las competencias de cada administración en su implementación. Este asunto quedó resuelto en el texto de Estatuto aprobado por la Mesa Sectorial de Universidades y contemplaba que el sueldo, los trienios, los quinquenios y los sexenios eran competencia estatal, mientras que el complemento específico y el de carrera profesional serían fijados con un mínimo por el Estado y podrían ser aumentados por las CC.AA. La cesión de competencias retributivas a las CC.AA. era un elemento fundamental para permitir una equiparación de las retribuciones con las de los funcionarios que dependen de los presupuestos autonómicos.

### **Selección del profesorado: endogamia y promoción interna**

En lo referente al acceso a los cuerpos docentes, se produjo en los 90 un intenso debate en los medios de comunicación criticando la endogamia en la selección del profesorado y atribuyendo esa endogamia a la selección en el seno de cada universidad (la selección se hacía en la LRU por un concurso oposición con un tribunal formado por 2 miembros propuestos por la universidad convocante y 3 designados por sorteo estatal). La LOU de Pilar del Castillo dio un giro de 180° volviendo a las viejas oposiciones estatales (ahora

llamadas habilitación) con un procedimiento muy criticado por los rectores y por los sindicatos porque obligaba a los aspirantes a peregrinar de sede en sede de las pruebas de habilitación que tampoco garantizaban el acceso a una plaza de funcionario ya que los concursos de acceso, a los que sólo se podían presentar los habilitados o los funcionarios del mismo cuerpo (mezclando el concepto de concurso de acceso con el de concurso de traslados) o de otro superior, los convocaban las universidades según sus Estatutos. El número de plazas convocadas en cada procedimiento de habilitación lo decidía el ministerio en función de las plazas ofertadas por las universidades (normalmente se convocaba un número de habilitaciones ligeramente superior al de las plazas ofertadas y precisamente ese criterio restrictivo en la convocatoria de habilitaciones era lo que las convertía en una oposición estatal pero que sólo generaba la posibilidad de presentarse a un concurso de acceso).

El fracaso del sistema de habilitación es uno de los motivos que lleva al gobierno de Zapatero a impulsar la reforma de la LOU estableciendo un sistema, más racional a mi juicio, de doble filtro: acreditación estatal gestionada por la ANECA no presencial y sin límite de plazas y concurso de acceso gestionado por las universidades. Con el nuevo sistema que, a mi juicio funciona razonablemente bien y es más homologable a los sistemas de selección de países de nuestro entorno, se evita uno de los problemas del sistema de selección de la LRU al garantizar que los candidatos que pueden optar a las plazas ofertadas por cada universidad han superado unos criterios de calidad homogéneos a nivel estatal.

No obstante, mientras el sistema de acceso a una plaza de profesor funcionario puede ser razonable para las plazas de TU, creo que es absolutamente inapropiado para las plazas de CU. En mi opinión la denostada endogamia es fundamentalmente el resultado de la ausencia de una carrera profesional en el profesorado universitario homologable a la que se tiene en cualquier cuerpo de la administración. En efecto, las funciones y obligaciones de los CU y TU son exactamente las mismas y la única diferencia es la posibilidad de participar en determinados tribunales o la de ser elegido rector. Así, cuando una universidad saca una plaza de CU a concurso público pensando en la promoción profesional de TUs que han obtenido la acreditación, no está planificando el coste de un aumento del número de profesores sino el coste diferencial de una plaza de CU respecto a una de TU. El desajuste de plantillas que supone el que esa plaza de TU la gane un candidato externo (al no poder prescindir del TU candidato a promocionar) hace que las universidades tiendan a blindar los concursos de acceso y que en muchas ocasiones ganen la plaza candidatos locales frente a opositores externos con más méritos o que, como consecuencia de esos blindajes, sólo se presente el candidato local para el que se convocó la plaza. La situación es similar en las plazas de TU que se convocan para Contratados Doctores acreditados pero diferente cuando el acreditado es un Ayudante Doctor cuya plaza **sí** se puede amortizar.

En mi opinión la solución al problema de la endogamia pasaría por **distinguir entre concursos de acceso libres**, cuando la universidad saca a concurso público una plaza realmente vacante y que debería ser cubierta por el candidato externo con más méritos y

más adecuado a su planificación de plantilla (potenciar líneas de trabajo existentes, crear nuevas líneas de investigación...) y **concursos de promoción interna** (sin aumento de plantilla) en los que podrían competir los TU de la propia universidad acreditados para CU en función del número de plazas de promoción interna que quiera ofertar la universidad. Quedando las reglas del juego claras **sí** que habría justificación para hablar de endogamia si en los casos de concurso de acceso libre se primase a aspirantes locales frente a externos con más méritos.

Sin embargo, no parece que los vientos de cambio vayan en esa dirección. La propuesta de la Comisión de Expertos (designados por Wert) para la Reforma del Sistema Universitario Español va en la dirección de volver al fracasado sistema de habilitaciones (aunque ahora se hable de acreditaciones): pruebas nacionales presenciales y limitación del número de acreditados al de las plazas ofertadas por las universidades. También recupera la obligación de haber estado vinculado a otra universidad durante 36 meses para poder ser contratado y considerando, por tanto, que sólo son válidas las estancias de movilidad con contrato y excluyendo las más frecuentes que se financian con becas públicas del propio país. En contradicción con lo anterior, se contempla la posibilidad de ofrecer contratos de 5 años a doctores con menos de 10 años de antigüedad en el doctorado y su contratación indefinida si superan las condiciones establecidas por la universidad.

### **La tasa de reposición**

La impugnación por parte del Ministerio de Hacienda de cualquier convocatoria que supere la tasa de reposición del 10%, está generando un tremendo problema de envejecimiento de plantillas en las universidades, además de impedir la promoción profesional de muchos profesores acreditados y, lo que es más grave, está expulsando de la universidad a los ayudantes doctores que han agotado la duración máxima de su contrato temporal y que no pueden aspirar a tener un contrato estable como TU o Contratado Doctor (algunas universidades están utilizando la figura del profesor interino para evitar el despido de esos profesores). **Si no se ponen pronto medidas para ir sustituyendo al profesorado que se jubila, podemos llegar a unas plantillas con una precariedad y un grado de envejecimiento insostenible.**

### **Precarización**

La imposibilidad de contratar profesorado estable como consecuencia de la tasa de reposición y de los graves recortes presupuestarios que han sufrido las universidades **ha** llevado a un aumento del abuso de la figura del profesor Asociado y de la perversión sus funciones (*especialistas de reconocida competencia que acrediten ejercer su actividad profesional fuera del ámbito académico universitario, para desarrollar tareas docentes a través de las que se aporten sus conocimientos y experiencia profesionales a la universidad*). En la práctica, se está utilizando la figura como mano de obra barata, sin exigir la experiencia profesional (falsos asociados que se dan de alta como autónomos para ser contratados y después se dan inmediatamente de baja y que, en realidad, trabajan en la universidad a tiempo completo, aspirando a desarrollar una carrera docente e investigadora) y encargándoles de la docencia de asignaturas básicas y generales sin relación alguna con su experiencia profesional (real o supuesta).

El aumento del uso de figuras precarias o del profesorado a tiempo parcial ya fue contemplado por la UNESCO en 1997 en su RECOMENDACION RELATIVA A LA CONDICION DEL PERSONAL DOCENTE DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR que en su apartado 45 establece que: ***“La titularidad o su equivalente funcional, cuando proceda, constituye uno de los principales dispositivos de salvaguardia de la libertad académica y de protección frente a decisiones arbitrarias. Fomenta también la responsabilidad individual y contribuye a que el docente con aptitudes permanezca en su cargo”***.

Por otra parte, el Comité Mixto OIT-UNESCO revisó esa recomendación en 2006 ***“expresando su preocupación por que la proliferación de los contratos a tiempo parcial y temporales socaven la titularidad como relación de empleo dominante en las instituciones de enseñanza superior”***. Los datos de que disponía el Comité Mixto en 2006 apuntaban con firmeza a un aumento constante y continuado del fenómeno del profesorado temporal y a tiempo parcial en las instituciones de enseñanza superior y las regiones.

*Esa tendencia ha estado impulsada por varios factores paralelos:*

- *la masificación de la enseñanza superior*
- *la proliferación de cursos y programas transnacionales de enseñanza superior (educación a distancia)*
- *el incremento progresivo de la contratación de profesorado contingente en las instituciones terciarias privadas*
- *el aumento de la comercialización de las instituciones de enseñanza superior que actúan como empresas de negocios que se pliegan a los criterios del mercado, lo que promueve la contratación basada en consideraciones económicas y los cambios en las demandas de los estudiantes*
- *la estrecha colaboración entre la enseñanza superior y el mundo de los negocios, que promueve los contratos a tiempo parcial para la investigación y proyectos concretos (investigaciones por encargo).*

Por otra parte, la Internacional de la Educación, en la reunión de 2003 en Berlín, denuncia que el profesorado está siendo víctima de *precariedad laboral, más trabajo a tiempo parcial, peores salarios que fuera de la universidad, aumento de las escalas retributivas, pago sobre rendimiento y captación de recursos, creciente dificultad para seguir una carrera profesional, crecientes demandas de tareas administrativas y necesidad de buscar recursos externos de financiación.*

Según Noam Chomsky: ***Cuando las universidades se convierten en empresas, como ha venido ocurriendo harto sistemáticamente durante la última generación como parte de un asalto neoliberal general a la población.... quieren mantener los costos bajos y asegurarse de que el personal laboral es dócil y obediente. Y en substancia, la formas de hacer eso son los temporales. Así como la contratación de trabajadores temporales se ha disparado en el período neoliberal, en la universidad estamos asistiendo al mismo fenómeno.***

*Servirse de trabajo barato –y vulnerable– es una práctica de negocio que se remonta a los inicios mismos de la empresa privada, y los sindicatos nacieron respondiendo a eso. En las universidades, trabajo barato, vulnerable, significa ayudantes y estudiantes graduados. Los estudiantes graduados son todavía más vulnerables, huelga decirlo. La idea es transferir la instrucción a trabajadores precarios, lo que mejora la disciplina y el control, pero también permite la transferencia de fondos a otros fines muy distintos de la educación. Los costos, claro está, los pagan los estudiantes y las gentes que se ven arrastradas a esos puestos de trabajo vulnerables. Pero es un rasgo típico de una sociedad dirigida por la mentalidad empresarial transferir los costos a la gente. El profesorado universitario ha venido siendo más y más reducido a la categoría de trabajadores temporales a los que se asegura una precaria existencia sin acceso a la carrera académica.*

**Evidentemente acabar con ese abuso de los Asociados y del empleo precario es otro de los grandes retos de las Universidades**

## **GOBERNANZA**

La LRU introduce la democracia en el gobierno de las universidades y la participación en los órganos de gobierno de los diferentes sectores de la comunidad universitaria, además de establecer los Consejos Sociales como un órgano mixto de participación y control de la sociedad en el gobierno universitario. La LRU configura un gobierno de las universidades con unos órganos colegiados cuyos miembros son electos por PDI, PAS y estudiantes y unos órganos unipersonales, también elegidos democráticamente, que representan y ejecutan las decisiones de esos órganos colegiados. La LOU de 2001 opta por un gobierno más presidencialista y potencia la figura del Rector que es elegido por sufragio universal y designa a un 30% de los miembros del Consejo de Gobierno. La LOMLOU de 2007 corrige parcialmente ese presidencialismo y dota de más autonomía a las universidades para configurar su gobierno.

La propuesta de los expertos del ministro Wert cuestiona esa estructura democrática y apuesta por una vuelta de tuerca en la jerarquización de la universidad, partiendo de la **falsa premisa de que la eficacia está reñida con la participación democrática en el gobierno**. También opta por una mayor profesionalización de los gestores, tendiendo a una “Universidad de Patronato o de Consejo de Administración” y trasladando lo que ocurre a nivel general cuando se sustituyen gobiernos democráticos por tecnócratas como Monti. Además, se pretende un mayor control político de esos órganos de gobierno, olvidando las nefastas consecuencias de esas políticas en instituciones como las Cajas de Ahorro.

La mayor eficiencia de un gobierno muy jerarquizado es muy cuestionable si comparamos la calidad docente e investigadora de las universidades públicas con la de las muy jerarquizadas universidades privadas, aunque no podemos decir lo mismo si miramos la eficiencia en términos de resultados de negocio en lugar de en términos de prestación de un servicio. No obstante, **es conveniente abrir un debate para revisar el tipo de órganos de gobierno y el número de personas que los componen, pero manteniendo la autonomía, la elección democrática y el gobierno colegiado.**

## FINANCIACIÓN

Una de las denuncias más recurrentes de los rectores es que la disminución de los presupuestos universitarios está llevando a las universidades a una “asfixia financiera” que les impide cumplir sus objetivos. Esta situación de importantes recortes en las subvenciones nominativas de las CC.AA. se ve agravada por el RDL 14/2012 al incluir medidas de alcance y que afectan a la autonomía universitaria: presentación de cuentas, control del déficit y posibilidad de que las CC.AA. penalicen a las universidades que no cumplan estas medidas.

En mi opinión, en este contexto de crisis, la universidad debe ser tremendamente cuidadosa con el **uso eficiente de unos recursos públicos escasos** y que están faltando en actividades como la educación obligatoria, la sanidad, la ayuda a la dependencia o las políticas de inserción social de las que es muy dependiente el grado de bienestar de nuestros conciudadanos. Una de las formas de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos es revisar el dimensionamiento del sistema universitario y la posibilidad de recortar gastos en órganos de gobierno o en infraestructuras innecesarias. En ese sentido, **además de mejorar el porcentaje de ingresos generados por la aplicación del art.83, se deberían revisar algunos aspectos** como:

- ✓ La **oferta de títulos idénticos** en universidades muy próximas, aunque la planificación de esa oferta está muy distorsionada por la presencia, cada vez mayor, de las universidades privadas que rompen el principio de igualdad de oportunidades en titulaciones de gran demanda social como Medicina.
- ✓ El **número de universidades públicas** y la consideración posibles fusiones que generen importantes ahorros de costes en cargos de gestión, además de mejorar la calidad en aquellas que no alcancen un tamaño crítico.
- ✓ Disminuir el **número de Facultades, Escuelas y Departamentos**, y el número de cargos de gestión asociados, utilizando criterios objetivos (número de títulos, número de estudiantes, número de profesores...) para tener esa consideración y haciendo desaparecer las que no cumplan esos criterios.
- ✓ La **reducción de cargos generales de gestión** como los coordinadores o asesores revisando aquellos cuyas funciones no estén claras o sean prescindibles.

Por último, quiero señalar en este apartado que muchas veces se ha asfixiado financieramente a las universidades al pretender que las reformas educativas se implanten a “coste cero”. De las tres grandes reformas de la universidad democrática, la primera como consecuencia de la LRU consiguió estabilizar una plantilla muy sobredimensionada en profesorado precario transformándola en una plantilla estable, que permitió la consolidación de grupos de investigación en la periferia, con un ambicioso plan quinquenal de financiación estatal (Documento 3bis). Sin embargo, la reforma de los planes de estudio del RD 1497/1987 se diseñó en el periodo de “vacas gordas” descrito antes y se aplican a “coste cero” (a pesar del aumento de la optatividad) después de la crisis del 92. Lo mismo está ocurriendo con los nuevos grados y másteres que se diseñan con grupos reducidos, seminarios, tutorías... en la época de expansión económica (RD 1397/2007) y se aplican, esta vez “a coste negativo” después de que estallase la burbuja inmobiliaria.

Termino con unas palabras de Juan Francisco Juliá, que fue Rector de la UPV y Vicepresidente de la CRUE, en una conferencia con el título: “En torno a la Reforma Universitaria, el informe de los expertos y las sandalias de KUN FU”

*En la actual situación de precariedad que vive el País habría que preguntarse: ¿lo mejor es una reforma dirigida únicamente a situar a alguna de nuestras Universidades entre las mejores?, o ¿una reforma que lo que intente es hacer una Universidad cada vez mejor, esto es una Universidad pública accesible a todos los ciudadanos que tienen capacidad académica, y que no deje fuera a ninguno por cuestiones económicas y que cada vez esté más comprometida con el desarrollo de su territorio?*