

## LA CUESTIÓN UNIVERSITARIA: ASIGNATURAS PENDIENTES

Ángel González Hernández\*

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Un editorial de la entonces joven Revista «Cuadernos para el Diálogo» (1965: 2) señalaba programáticamente: «La universidad ha sido, y seguirá siendo siempre —salvo si renuncia a su más genuina entraña— la conciencia viva de la nación». La germinante «revista de la Democracia», desaparecía con su implantación política apenas diez años después de salir a la luz. Más de 120 artículos o editoriales fueron consagrados a la universidad por una pléyade ya ilustre de intelectuales, profesores, políticos y profesionales: Tierno Galván (1967, n.º Extraordinario V), López Aranguren (1966, n.º 38), Altares (1967), Martínez Retortillo (1969, n.º 74), Solé Tura (1967), Morodo (1966, n.º 30), Badía Margarit (1973, n.º 123),... y un significativo etcétera (Eloy Terrón, Ruiz-Giménez, Elías Díaz, Mohedano Hernández, Nasarre, Julián Marías, Tezanos, J.Luis Sampederro, E. García de Enterría, O. Alzaga, G. Pérez-Barba, M. Yela, Laín Entralgo, y muchos más). Otras tantas cuestiones fueron desgranando entre las líneas de aquellas publicaciones que tenían a la universidad como problema. Así se sentían y proclamaban: «Universitarios somos la mayoría de quienes llevamos adelante, contra viento y marea, esta difícil empresa espiritual de *Cuadernos para el Diálogo*. Por eso nos muerde en nuestra propia carne cuanto en la Universidad ocurre» (N.º 17, 1965:1).

Como universitarios queremos también hoy hacer un repaso, y reflexionar sobre las cuestiones más relevantes de la universidad de los últimos lustros y los problemas que el tópico «Universidad» plantea como un punto de partida crítico-

\* Universidad de Murcia.

comparativo para la comprensión de las transformaciones y posibilidades de esta Institución.

## II. LA UNIVERSIDAD Y SUS FUNCIONES

Decía con acierto el profesor TIERNO GALVÁN (1967) «que la intervención pública y organizada del profesorado universitario, es una garantía de orden y supondrá innumerables beneficios para la evolución pacífica del país, ahora que la Universidad es, por la fuerza de los hechos, un instrumento de acción política y social y no tan solo una institución docente». Que la «cuestión universitaria» ha sido protagonista relevante en las últimas décadas, lo demuestra el hecho de la Ley Orgánica de Autonomía Universitaria, conocida como L.R.U. (1983). Y no sólo por su carácter de ley orgánica con mandato directo en la Constitución (art. 27.10), sino por las circunstancias que acompañaron esta ley y por ser la primera del Gobierno socialista de carácter orgánico que va a tener como objeto el sistema educativo, sobre todo teniendo en cuenta la polémica LODE (1985) y la no menos dilatada promulgación de la LOGSE (1990). Y es que a los ojos de aquellos intelectuales, una cuestión era primordial: la estrecha relación existente entre un modelo de sociedad y el de las instituciones que la legitiman. Por eso la Universidad se va a presentar como un cuerpo pensante, crítico, lo que le obliga a tener en cuenta las otras cosas del hombre y su historia. Así, la Universidad, en todo momento se ha visto inexorablemente convertida en instrumento de acción política, además de sus funciones docentes y de investigación. Visión ésta esperanzadora que ya expresara el viejo profesor desaparecido: «...en las actuales circunstancias, la Universidad debe ser un instrumento para la transformación del país en general y no sólo una institución que aspira a mejorarse a sí misma, idea que, hoy por hoy, va contra los intereses del país» (TIERNO GALVÁN, 1967: 5). De esta manera se expresaban los mejores intelectuales y profesores de aquella universidad, sin democracia, a la que atribuían, a su falta, parte de los males que aquejaban su funcionamiento.

Sin embargo, ya entonces algunos autores como P. ALTARES (1967) hacían una reflexión crítica que iba más allá del momento que se vivía, de querer buscar la solución a los problemas de la universidad, una vez que se allanaran los escollos de tipo político (falta de democracia) a los que se reducían los males de ésta. La crítica que expresa P. ALTARES está vigente hoy, porque si bien él la hace desde el enfoque de

un cuadro socio-político, netamente autoritario, las características con las que pinta la universidad son aún actuales, aunque este bosquejo quede maquillado por la situación del país como sociedad democrática avanzada, moderna, rica,... y de masas, metamorfosis descafeinada de un pueblo: «La desconfianza del pueblo hacia la universidad viene dada por otros factores. El principal es su exclusión, cierta y real, y su inaccesibilidad (...) por encima de los continuos manejos de las cifras, por encima de las abstractas llamadas y declaraciones sobre la igualdad de todos ante la enseñanza, el hecho es que ésta es una de las más claras discriminaciones que sufre el trabajador. Desde el colegio de primera enseñanza, e incluso antes de la educación, es en España uno de los actores más hirientes de la desigualdad. A la hora de la enseñanza, el país se divide entre pobres y ricos, efectuándose la selección por riguroso control económico». —Y continuaban sus proféticas palabras—:

«La universidad tal y como ha venido dada, es en cierto aspecto una reliquia del pasado. Demasiadas cosas quedan fuera de ella. Pero sólo es una pieza del sistema (...). Sus valores, no obstante, no son escasos. Su drama está en la impotencia para seleccionar sus propios problemas, en ser un reducto, a veces inocente, de intereses que no le corresponden» (Altares, 1967:18).

Pero, la verdadera raíz de la cuestión es saber cuál es la función de esa universidad, entre las muy diversas que se le imponen. No somos ciegos tampoco para no ver que esas funciones tienen su origen en las aspiraciones de una sociedad que, en su lado frustrado, atribuye funcionalidades al *alma mater* como si ésta fuera la panacea. En otra vertiente se presenta, a veces, al poder político como la Caja de Pandora. Tal vez porque las funciones que debe cumplir la Universidad son siempre sociales como para Bourdieu (1971) y Cancio (1984). Estas funciones son internas como la de conservación social, transmisión de la cultura pasada y función de perpetuación, así como las externas que pueden referirse a las funciones de integración del cuerpo social como función de regulación de las conductas, ya sea integración moral o integración intelectual, y funciones de preparación a una profesión y función política de transformación.

Nuevas funciones, sin embargo, han venido a colmar el quebrantamiento de estructuras en el seno de esta institución superior: La principal y propia del tiempo en el que forzosamente le toca estar en esta sociedad, es la de contribución al desarrollo económico y social. Este imperativo actual merecería, por sí mismo, un elaborado estudio, más allá del diagnóstico de estas páginas consagradas a la

asignatura pendiente de la cuestión universitaria española. Y esta es una asignatura nunca aprobada, y siempre «aggiornada». Porque ¿Cómo puede la universidad implicarse en cuestiones económicas?, ¿Qué estrategias para lograr esta función? Quizá la formación de especialistas necesarios al país y concretamente a la Comunidad en la que aquélla se inserta, sea el camino más adecuado para esta reinversión. De ahí, quizá, que la autonomía universitaria esté interpretada en clave económica regional y comunitaria, frente al «centralismo» del control del Estado: se trata de dar respuesta a las necesidades presentes y nuevas de las colectividades y regiones, lo que entraña una colaboración estrecha entre la universidad y la colectividad a nivel de una política real de objetivos, definición de necesidades de la región y reconversión de estructuras para la elaboración de programas de estudio interdisciplinares, como respuesta a las necesidades detectadas. Así podrá superarse la dicotomía siempre imperante entre lo que se ha aprendido en la universidad y lo que exige la comunidad. Como hemos señalado en alguna ocasión (GONZÁLEZ *et al.*, 1996: 357): «nunca se aproximó tanto la universidad a la Sociedad como la Sociedad a la universidad (...). La cuestión siempre presente (...) es la reivindicación autonómica». Planteábamos si la Autonomía de las instituciones universitarias, independientes entre ellas o en relación con las autoridades centrales o regionales ¿Permiten que la universidad responda mejor a su misión?, o por el contrario, la satisfacción de esas necesidades exigiría uniformidad, coherencia en la acción de las distintas instituciones universitarias de un país, coherencia que corre el riesgo de no ser obtenida si no es «recurriendo» a los viejos fueros centralistas tradicionales. En la Ley de Reforma Universitaria está presente esta dialéctica entre el Estado, la Comunidad Autónoma y la Universidad. Tres poderes en un problema como señalábamos ya en 1991 (Higher Education Policy, vol. 4) o más recientemente en *Políticas de la Educación* (bajo el título de «La Política universitaria en el contexto político de la Autonomía Española», 1999: 325 y ss.).

### **III. ANTECEDENTES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

Si aceptamos como válida la siguiente ecuación: Estado/Estado de las Autonomías = Centralismo/Autonomía, podemos decir que la universidad es autónoma. Pero si aceptamos como válida la periodización propuesta por PESET, M. y PESET, J.L. (1974) respecto a la universidad española, puede preguntarse qué tipo



de gobierno tenían y si eran verdaderamente autónomas. Decíamos (GONZÁLEZ, 1985: 185) que la respuesta sólo es válida si antes no se ha precisado esta otra: autonomía frente a qué o quién. Históricamente lo eran frente al poder del Rey. Tanto el modelo «salmantino» (la gestión es coparticipativa a profesores y alumnos) como el «alcaláino» (controlada por la Iglesia), así como el tipo de universidad más tardía al estilo del Estudio de Valencia (los municipios financian y controlan), mantienen todos una relación de independencia del gobierno político imperante, pero no permite, por ello, tampoco, hablar de estructura autonómica tal y como manejamos el concepto hoy día. Hasta mitad del siglo ilustrado y más tardíamente con las reformas de Carlos III, no podemos hablar de dialéctica centralismo/autonomía. Si la idea centralista comienza a forjarse con el despotismo ilustrado de la nueva dinastía, el concepto de autonomía será más tardío. Habrá que esperar a Cádiz y el espíritu que inspiró a los padres de la patria de la primera Constitución para vislumbrar un intento de limitar el poder real sobre el *Alma Mater*. Tampoco el Informe Quintana pudo ponerse en práctica con la reacción absolutista de Fernando VII. Sin hacer mención a los planes de Calomarde o de Gil de Zarate (1845) donde se llegó a negar la personalidad jurídica de la universidad, tampoco la Ley Moyano (1857) aportó algo que ya no estuviese celosamente centralizado en épocas anteriores y que dejaría bien atada esa centralización universitaria hasta la década de los setenta con la L.G.E. (1970).

Dejando a un lado el episodio de la Revolución Gloriosa (1868) con su efímero sarampión autonomista (cfr. GONZÁLEZ, 1985), tendremos que esperar la Reforma Silió, quien ya el 21 de Mayo de 1919 amparaba el Real Decreto que iniciaba la primera fase de la Autonomía Universitaria: un contra-Real Decreto (31-julio-1922) lo dejó en suspenso. No obstante su pronta caducidad, esta Reforma como los Estatutos que se redactaron, «influyeron en los intentos posteriores de reforma universitaria, incluida la Ley Villar de 1970» (PUELLES BENÍTEZ, 1980:269).

Antes de ceñirnos a la LRU (1983), inicio de un período en donde se debe situar el nuevo jalón autonómico, vamos a entrar sucintamente en el Análisis de la Ley General de Educación (1970) aunque antes señalemos algunos hitos significativos entre Silió (1922) y la LRU (1983). Con la Constitución de la 2.<sup>a</sup> República de 9 de diciembre de 1931 —decíamos (GONZÁLEZ, 1989:497)— supuso tanto el intento de establecer un estado regional como, en el terreno universitario, una adecuada potenciación autonómica. Ello se efectuó por medio del Proyecto de Ley de Bases de Reforma Universitaria del 14 de marzo de 1933. Así, la Universidad

de Barcelona vivió su autonomía cumpliendo el proyecto derogado en 1922, y aunque no fue autonomía total, porque siguió careciendo de la financiación, fue, sin embargo, positiva en el marco teórico. La guerra civil acabó con estas experiencias autonómicas. Tanto el Proyecto de Ley sobre Reforma Universitaria de 1939 como la Ley de Ordenación de la Universidad española de 1943 sólo aportaron más de lo mismo: falta total de autonomía.

Con la Ley General de Educación de 1970 parece iniciarse una nueva etapa para la Universidad. Como resultado del Libro Blanco, la ley pretendía responder a las necesidades del país. Otras fueron las consecuencias de estas expectativas reflejadas en el papel. Respecto al tema que nos ocupa, el art. 63.3 aborda claramente la cuestión autonómica: «Las universidades tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio y gozarán de plena capacidad para realizar todo género de actos de gestión y disposición, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes».

El artículo 64.1 reza así: «Las universidades gozarán de autonomía y determinarán por sí mismas los procedimientos de control y de verificación de conocimientos...».

También el artículo 66.1 apostilla esta autonomía al señalar que «cada universidad se regirá por un Estatuto singular, ajustado a las prescripciones de la ley, y que habrá de ser aprobado mediante decreto, a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia». Llegados a este punto cabe preguntarse por el nivel de concreción de aquella autonomía de la Ley de Educación del 70. No cabe duda que esta ley carecía del amparo que necesitaba la implantación del marco que la Autonomía Universitaria exigía, pues aunque la personalidad jurídica es amplia, pocos fueron los cauces para institucionalizar esas autonomías. Hubiera sido necesario un Estado Federal, o al menos descentralizado, para hacer realidad la idea autonómica de la universidad. Y de eso (descentralización) se carecía en abundancia en ese momento político.

Con estos antecedentes de la autonomía universitaria no queremos señalar una influencia en el marco jurídico-político de la autonomía universitaria actual, pues no ignoramos que el tiempo (evolución político-social) es un elemento separador de identidad. Sin embargo, la Reforma de Silió (1922) y el Decreto de Mayo de 1919 supuso un hito jurídico decisivo como antecedente de la actual situación autonómica universitaria del Estado Español. Con todos los riesgos de comparatividad en profundidad (en el tiempo) las simetrías y analogías con la LRU son

frecuentes (cfr. GONZÁLEZ, 1987:398). Así, los órganos colegiados, en uno y otro planteamiento autonomista, arrojan el siguiente cuadro comparativo:

**Decreto de 1919**

— El Claustro ordinario: Catedráticos numerarios, jubilados y excedentes Catedráticos y profesores con encargo permanente de enseñanza.

— Juntas de Facultad: Catedráticos y profesores de ésta.

— Claustro extraordinario: el Claustro ordinario + directores de establecimientos de enseñanza del distrito universitario + doctores matriculados. Opcionalmente, particulares y/o corporaciones a quienes el claustro ordinario confiera derecho.

— Asociaciones de estudiantes legalmente constituidas.

— Asamblea general de la Universidad: integrada por los órganos citados anteriormente.

**L.R.U. de 1983**

— Consejo social: órgano de participación de la sociedad en la universidad compuesto por: en sus 2/5, representantes de la Junta de Gobierno, formarán parte: el Rector, el Secretario General y el Gerente. En las otras 3/5, representantes de los intereses sociales que no sean miembros de la comunidad universitaria.

— Funciones del Consejo Social.

— Aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la universidad.

— Supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de los servicios.

— Promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad.

— El Claustro Universitario: presidido por el rector, máximo órgano representativo de la Comunidad universitaria. Compuesto por profesores en sus 3/5 como mínimo. Funciones a determinar por los estatutos.

— Junta de Gobierno: órgano ordinario de gobierno de la Universidad. Composición y funciones según los estatutos.

— Juntas de Facultad. Escuela. Consejos de Departamentos y de Institutos universitarios de estos centros eligen a su Decano o Director.

Salta a la vista la aparición ex-novo del Consejo Social, órgano de participación de la sociedad en la universidad, que la LRU recoge como puente de nexo entre ambas, en las exigencias de los nuevos tiempos políticos y de nuevas funciones de aquélla...

Además, como reza el Preámbulo de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria «la Constitución española ha venido a revisar el tradicional régimen jurídico-administrativo centralista de la Universidad española, al reconocer en el n.º 10 de su artículo 27 la Autonomía de las Universidades».

#### **IV. LA AUTONOMÍA EN LA LEY DE REFORMA UNIVERSITARIA**

##### **L.R.U. (1983)**

«Un nuevo reparto de competencias en materia de enseñanza universitaria entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las mismas universidades». Así declara el Preámbulo de la Reforma Universitaria el alcance de la reforma aprobada el 25 de Agosto de 1983.

Aparentemente esta ley parece mantener en lo esencial la tradicional estructura universitaria si exceptuamos una creación fundamental: el Consejo Social. Su esencia fundamental consiste en articular la universidad con su entorno social lo que va a determinar sus competencias y composición. Un escollo se atisba como decíamos (GONZÁLEZ, 1991: 415) cual es el de verse convertido en un Patronato Social.

Reservando unas reflexiones sobre el Consejo Social, es el momento de consagrar un análisis más en profundidad a esta asignatura pendiente de la Autonomía. El mandato constitucional vino a cumplimentarse legalmente cinco años después de aprobada la Constitución del 78. La Ley Orgánica del 25-X-1983, en vigor desde ese curso (1983-84), vio enterrados tres proyectos anteriores elaborados por el entonces partido en el poder, la amalgama ideológica de Unión de Centro Democrático (UCD) y vio caer con ellos a los tres ministros consecutivos que lo patrocinaron. El nuevo gobierno salido de las urnas de las emblemáticas elecciones del 28-10-1982 llevó rápidamente un nuevo proyecto de Autonomía Universitaria, esta vez suprimiendo de su enunciado el término «Autonomía», para transformarse de L.A.U. en L.R.U. (Ley de Reforma Universitaria). Lo que no pudo modificarse fue su carácter de ley orgánica.

Su artículo 3.1 abunda, no obstante, en el concepto de autonomía y proclama la personalidad jurídica de la universidad a la vez que garantiza «sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas». Con tal planteamiento



jurídico una ambigüedad se plantea, si no contradicción entre el reconocimiento de su régimen y funciones en autonomía y esas mismas funciones coordinadas con el resto de las Universidades que evidentemente también son autónomas. Tal anfibología de funciones de autonomía y de coordinación parece una contradicción, *contradictio in terminis*, por cuanto «coordinación» hace expresa referencia a la propia autolimitación o a los límites impuestos a una autonomía total. Los límites declamos (GONZÁLEZ, 1999: 327) se dan a nivel intra-universitario con el propio gobierno de la Comunidad Autónoma y a nivel inter-universitario con el gobierno del Estado. Estos límites son referentes de las competencias en materia de autonomía universitaria. Por otro lado, estos límites serían hasta necesarios para mantener el equilibrio dialéctico del diálogo porque, quizá, ni es posible ni quizá sea necesaria la existencia de una autonomía absoluta.

Pero en este «nuevo reparto de competencias», es obvio que el Gobierno del Estado se reserva una función «armonizadora» para el conjunto del territorio del Estado, función que ejerce a través del llamado Consejo de Universidades que preside el Ministro. Esta especie de Conferencia de Rectores y «Ministros de Educación» (Responsables del Departamento del Gobierno Autónomo que se encarga de las Universidades) tiene unas funciones meramente exhortativas o de impulso de las políticas universitarias, siendo quizá sus mayores atribuciones las referidas a la creación de nuevas universidades. Es, por otro lado, un órgano representativo de la universidad, entendida ésta en sentido genérico como ente de ámbito «nacional» o lo que es lo mismo con el carácter de «Universidad Nacional», apellido que subsiste aún en muchos entornos políticos (espacio latinoamericano) para designar lo que en nuestro contexto sociopolítico entendemos como universidad pública. Redundancia semántica que solamente se usa como especificación necesaria cuando una denominación en uso, como es notorio y más antigua, lleva el nombre gentilicio o del contexto político-territorial en que varias universidades se asientan. Así, oímos decir Universidad Pública de Navarra, frente a la autodenominada Universidad de Navarra que, paradójicamente, es una universidad privada, como contraposición a pública, y en consecuencia al carácter «nacional» (entendido en el sentido subsistente de Estado-Nación en la terminología que inaugura la Revolución francesa). Simétricamente opuesto es el caso de la Universidad de Salamanca que, independientemente de sus orígenes y «autonomía» frente a la personificación del Estado y la Nación en el Rey, hoy entendemos como universidad «nacional» en tanto que pública, y por el contrario, ha sido necesario

incluir un adjetivo, «pontificia», para designar a la «otra Universidad», en todo caso no pública.

Quiere ello decir que el Consejo de Universidades, además de ser una Institución de Representación de todas las Universidades (y su autonomía) recoge en su seno a la propia estructuración autonómica del Estado, a través de sus «ministros» de Educación (Consejeros) a los que se suman, paritariamente, cinco representantes elegidos/designados, respectivamente, por el Gobierno, Congreso y Senado. Su composición, es obvio, traduce el «reparto de competencias» entre Estado y su estructuración política (Comunidades Autónomas-Gobiernos regionales autonómicos), así como las propias Universidades representadas en sus Rectores. Es un órgano, pues, que más que limitar la autonomía de las universidades, delimita una cierta independencia (o autonomía propia de la universidad) frente a su Gobierno Regional.

Con la actual vertebración política del Estado, como Estado de las Autonomías, parece obvia la existencia del Consejo de Universidades. Otra cosa sería prefigurar un Estado Federal, donde la función armonizadora estaría en una auténtica Junta, Consejo o Conferencia de Ministros de Educación presididos por el Ministro Federal de Educación. Hoy por hoy, no es el Consejo de Universidades quien limita la autonomía universitaria, sino los propios Gobiernos autonómicos quienes, difícilmente, se han despojado de su carácter «nacional-regional» para acatar los órganos autónomos, como la propia universidad.

#### **IV.1. Limitación de la Autonomía por las atribuciones del Estado**

Pero el tema candente no es el de las funciones del Consejo de Universidades en relación a la autonomía universitaria y a los gobiernos autonómicos, sino que el Gobierno del Estado asume sus ATRIBUCIONES sirviéndose para ello del Consejo de Universidades a través de su participación en el mismo. La intervención del Gobierno del Estado en el Consejo de Universidades resulta decisiva para la orientación de las políticas universitarias de ámbito estatal ya que aquel se «informa» en las propias proposiciones del Consejo.

Este papel que juega el Consejo de Universidades como «informador» y proponente de medidas de orientación de políticas universitarias vendría a reforzar las

atribuciones que se reserva el Estado en materia de unificación de universidades, así como en lo relativo a la creación de «nuevas». Otro tipo de competencias del Gobierno del Estado son las relativas al carácter de matiz frente a ciertas atribuciones autonómicas propias de cada universidad. Y dentro de esta categoría, tenemos:

a) La primera relativa al profesorado, tiene como meta homogeneizar los criterios de selección, promoción, retribuciones y atribuciones para todas las universidades públicas (art. 45.1, 45.2 y art. 46.1).

b) La segunda atribución es la relativa a expedir los diplomas oficiales, equivalencias y homologación (art. 28.1, 32.1, 33.2). Estas atribuciones no son restrictivas, en modo alguno, frente a las universidades privadas (art. 58.4).

c) La tercera establece criterios y procedimientos de selección en los centros universitarios (art. 26.1).

#### **IV.2 Atribuciones del Gobierno Autónomico frente a la autonomía de la universidad**

La indefinición de la Constitución española respecto al techo autonómico, por un lado, y la falta de limitación clara de competencias regionales como ocurre en los Estados de corte federal, por otro, entraña un «terreno de nadie» jurídico en el que tienen juego las atribuciones que los gobiernos autonómicos ocupan en la dialéctica de las transferencias del gobierno del Estado. Lo que traducido al ámbito de las competencias que estos gobiernos conquistan, quiere decir que la universidad se encuentra bajo su jurisdicción.

Esta jurisdicción la ejerce en funciones de ordenamiento de la universidad tales como autorizar el inicio de actividades de las nuevas universidades, así como verificación previa de que están en regla con las exigencias del gobierno del Estado. También aprueba los Estatutos de la universidad siempre que sean conformes a la legalidad y cumple igualmente el gobierno autonómico su participación en el Consejo de Universidades por medio del responsable del gobierno que tiene a su cargo el Departamento de Universidades.

Otras atribuciones del Gobierno autonómico vienen expresadas por la intervención que hace dicho gobierno autónomo en las universidades ancladas en sus

respectivas Comunidades Autónomas, tales como nombrar al Rector elegido por el Claustro, así como establecer mediante la Ley del Parlamento autonómico las 3/5 partes de los miembros del Consejo Social.

Quizá entre las atribuciones que intenta reconquistar del Estado, los gobiernos de las Comunidades Autónomas hacen el patético papel que gráficamente pintaba Neave (1997: 191) en un artículo bajo la expresión jocosa «Sobre cortesanos, bufones y otros cuerpos intermediarios» y cuya referencia al caso español citábamos (GONZÁLEZ, A. y AYALA, A., 1999: 155): *«As of 1994 (the Spanish Autonomous Communities) have assumed a major responsibility for higher education in their regions, a process which to all intents and purposes, abolishes their intermediary status and assigns them the task of being the regional version of the minority of Higher Education».*

Y haciendo este papel de nuevo Ministerio de Educación, el Gobierno autónomo va a fijar las tasas académicas para los distintos Centros de su distrito universitario, siempre dentro de los límites que establece el Consejo de Universidades. Estas competencias separan a la Universidad del Ministerio de Educación Nacional y al dotarlas, sin embargo, de una cierta autogestión, la mantienen dependiente de los presupuestos del Gobierno Regional, que son, no obstante, confirmados por el Consejo Social. Esta confrontación con las fuerzas sociales, coloca aún a la universidad en una situación de dependencia de las relaciones entre el poder político y ese «ex-novo» Consejo Social, en cuyo juego queda presa la auténtica autonomía universitaria.

### IV.3. ¿Qué le queda de autonomía a la Universidad?

Como fácilmente podemos deducir, las atribuciones de la autonomía de la universidad española quedan reducidas casi a la gestión interna:

- Gestión del presupuesto con la administración de bienes y las relaciones interinstitucionales.
- Aprobación de los programas de enseñanza y de investigación.
- Creación, modificación y suspensión de los departamentos según sus propios estatutos que deben estar, sin embargo, conformes a las normas de base aprobadas por el gobierno nacional a propuesta del Consejo de Universidades.



— El libramiento de diplomas y grados (por las atribuciones detalladas respectivamente a este propósito por el gobierno central, los gobiernos autónomos y las universidades).

— Y, en fin, la evaluación periódica del cuerpo docente, entre otras menores atribuciones de competencia autónoma.

Este retrato de la estructuración de la universidad española revela su estado de dependencia respecto al gobierno central y sus políticas, y por extensión, del gobierno autonómico. Por supuesto, la ley orgánica (LRU) al crear el Consejo Social de la Universidad ha reconocido la necesidad de cierto autogobierno institucional. Pero este Consejo Social no es comparable a un auténtico Consejo de Administración, porque la realidad de la universidad española es totalmente dependiente de los presupuestos provenientes del gobierno regional (ver HERNÁNDEZ ARMENTEROS, 1998).

## **V. AUTONOMÍA O AUTOSUFICIENCIA ECONÓMICA**

Como decíamos (1991), el funcionamiento de la autonomía universitaria española, es un sistema estructurado en una interacción orgánica de instancias jerárquicas, cada una presidida por sus elegidos, dentro de la organización del llamado «Estado de las Autonomías» donde tras la armonización de competencias y de la representación democrática se oculta un burocratismo que tiene como consecuencias trabar el proceso y rendimiento de una auténtica autonomía. Sobre este panorama sistémico planea el fantasma del funcionamiento de una institución no sólo de la excelencia, sino hoy, además, de la masificación, a la que se quiere dotar mínimamente de calidad.

Como hemos señalado, la universidad depende principalmente de la Administración de la Comunidad Autónoma. Es, pues, una financiación pública para dichos establecimientos del sector público (hasta hace poco totalmente mayoritarios en España). Estos recursos provienen también mayoritariamente de la Administración, a través del presupuesto anual votado en el Parlamento Regional y son administrados por el Consejero del Gobierno autónomo que tenga a su cargo la enseñanza superior. Las rentas que pueden llegar a través de fundaciones y contratos de investigación, difícilmente cubren en la mayoría de los casos el 15 %.

Un largo y penoso camino le queda a la implementación de la autonomía real de la Universidad. Se trata de una suficiencia de medios para asegurar a esta masificación de la Universidad, un producto de calidad. Entre 1975 y 1995 se han multiplicado por dos los efectivos universitarios en todo el territorio de la U.E., habiéndose producido un aumento de 2,8 veces en el caso de España. Por otro lado, una cada vez más rápida diversificación de programas y métodos de estudio no se corresponden con las restricciones financieras que sufre esta institución, paradójicamente en un mundo de la calidad, la evaluación de resultados y un ambiente de internacionalización, de globalización y competitividad de todo tipo.

La pregunta es: ¿Dónde los recursos financieros para hacer una «sociedad de calidad» en el mundo del conocimiento? El problema que una autonomía política plantea es su mantenimiento, es decir, hacer viable su funcionamiento. Y funcionamiento necesita financiamiento. Las leyes mejores pueblan los cementerios de los archivos, sin haberlas puesto en vigor. Otro tanto podíamos decir de los principios constitucionales declarados y que se suceden al ritmo de su general inaplicación y más burdo incumplimiento, como es manifiesto en los contextos políticos iberoamericanos (AYALA DE LA PEÑA, A., Tesis Doctoral, 1999). La ruptura del entramado social viene de la mano de la quiebra económica. Es el caso de la universidad a la que se quiere reconocer un estatus de autonomía, difícilmente ésta será corregida sin los medios económicos que la hagan plausible.

La cuestión que aquí se plantea es la de llenar de contenido la poca o mucha autonomía que los otros poderes le otorgan o delimitan, aunque quede reducida a la gestión de los recursos concedidos. La administración de los medios disponibles plantea dilemas de amplitud o concentración, es decir, masificación o calidad. Y esto recuerda el viejo slogan político-económico, inexorable, que se vehiculizaría durante la II Guerra Mundial: cañones o mantequilla. Los bienes son escasos siempre y con ellos atendemos a muchos frentes mal o desasistimos lo masivo para concentrarnos en la calidad y la minoría.

Enseñanza, investigación y servicio a la comunidad en que la universidad se inserta son demandas de objetivos y de calidad para los que faltan recursos. Son, en definitiva, actividades económicas que, como señalábamos, no pueden escapar al primer axioma de la ciencia económica: bienes escasos, luego eficiencia, eficacia y en el aspecto humano, el de equidad o distribución. Por otro lado, la actividad universitaria es múltiple pero la más importante se cifre al saber en sus facetas

de producción, conservación y transmisión. Esto sólo justifica la intervención pública de la universidad... pero esto cuesta y requiere una financiación. La mayoría de los economistas entienden que la intervención pública en educación, incluida la universidad, es necesaria, luego económica, piensan en su fuero interno economicista y con sentido de la reinversión. Que haya un interés en la intervención pública sobre la universidad no basta, es urgente fijar de qué manera...Y hay muchas alrededor de la financiación, como pueden ser la legislación y reglamentación, la producción de silencios, el control.

Un mayor interés por parte de lo público en mejorar estas otras formas de intervención pública haría más eficaz la función de la financiación. Porque hasta qué nivel sería conveniente, económicamente hablando, la financiación pública, y qué proporción se reservaría para la autofinanciación por contratos de investigación con la empresa privada, generación de servicios y propia financiación, a través, incluso, de la cuota de matrícula. ¿Es económicamente viable la gratuidad total de la enseñanza... y no debería el estudiante sufragarse una parte significativa del costo de la docencia por año?

No es contestable hoy que la enseñanza, especialmente a nivel universitario, otorga a los estudiantes ciertas ventajas como son la mayor ganancia por el trabajo en función del diploma, ejercer profesiones de prestigio y pueden mejor comprender en su medio e influir en él. En este sentido y a pesar del beneficio claro que significa para sus disfrutadores, la sociedad, invocando con celo la movilidad social y democratización, no querría ver su acceso sólo en función de los recursos personales y familiares, si no existiera la financiación pública. Además, hay quien sostiene que la Educación, y por tanto la Universidad, son un instrumento de reducción de las desigualdades de renta.

Masificación, calidad, movilidad, eficacia y hasta democratización están ligados a la financiación y al tipo de la misma. Las sociedades modernas adultas y de progreso gerencian sus realidades socio-políticas desde un patrón cada día más economicista. Se diría que fuera de la economía —con sus rotundas verdades— no hay salvación. La universidad, como sociedad del saber dentro de la sociedad más plural y variada de intereses de un mundo, no sólo universal sino en multidiversidad, necesita de la gasolina en su motor, la docencia. Así, se producirá un buen pilotaje, independientemente de la bondad del conductor, si cuenta además con todo el apoyo del equipo de recursos materiales y humanos. ¿Pero es la docencia autónoma, como colectivo, del que se provee la universidad en su autonomía?

## VI. ¿QUÉ AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA SELECCIÓN DEL PROFESORADO?

¿Es la universidad en el uso de su legítima autonomía quien se proporciona el profesorado que juzga necesario según sus necesidades y posibilidades?, ¿Conveniría, por otra parte, que ejerciera endogámicamente este derecho cuando la financiación pasa mayoritariamente por la subvención y presupuestos públicos?, ¿Sería, incluso, rentable en términos de economía que la selección quedara restringida al espacio-ambiente de cada universidad y cerrada a una competitividad siempre más económica? Partimos de la base que estos precedentes planteamientos obedecen a los condicionamientos y situación socio-histórica de la universidad española. Por otro lado, no cabe duda que el mal necesario que supone todo procedimiento de selección en el reclutamiento del profesorado universitario, emana del sistema en que se basa, y debe ser comprendido en sí mismo como el autococonocimiento que proporciona el sistema. La lógica de la diferenciación de cuerpos profesionales para un mismo cometido, como es el caso de la L.R.U. —(Título V, Del profesorado: «Los catedráticos y profesores titulares de la Universidad tendrán plena capacidad docente e investigadora»)—, engendra necesariamente la competitividad como en toda ley económica: la discriminación en dos clases con diferencias salariales, convierten a una de ellas en un bien escaso.

Hace diez años (1989) en un artículo consagrado al reclutamiento del profesorado abogábamos, no obstante, por mantener —como menos radical respecto al tan traído cuerpo único— los dos cuerpos como medida más efectiva y rentable. Ello permitiría un mecanismo de autoselección que cribe las lógicas apetencias de realización personal y promoción social, y donde el criterio no esté basado en el principio economicista de bien escaso (relación ponderada en ambos cuerpos), sino en el exclusivo requisito de reunir las condiciones científicas y académicas exigidas curricularmente.

También apuntábamos hacia una valoración objetiva y neutra, ajena a los intereses de los grupos y ello «*should be done by looking for the judge of the candidate's work and curriculum through a random academic commission, based on prestige and efficiency in the subject concerned and on the suggestion of advisers nominated by the university*» (1989:54). Esto nos llevaría a la selección del candidato dentro de la universidad, lo que se podría hacer normalmente por la evaluación del personal docente: su curriculum vitae profesional y su hoja de servicios.



Sería un sistema de selección basado en la promoción escalafonal y de valoración de méritos. No somos tan ingenuos para evitar pensar que esto no es la panacea de una supuesta justicia de selección, conformándonos con una actitud de equidad, difícil de mantener en la maraña de relaciones que tejen el filtro endogámico de pertenencia a tal o cual tribu ideológica, clan de investigación, capillas de devoción, escuelas de pensamiento más o menos ideológicas,... cuando no a las simpatías, rencillas y miserias humanas... siempre tan humanas y amarillentas que se desvelan patentes en los procesos latentes de la convivencia y los intereses ocultos.

Pero, no es el cómo y la forma de la selección, aunque formen parte de ellas los quiénes, sino, quién decide qué forma de selección. Es aquí, donde la universidad puede tener algo de autonomía... o intenta conquistarla. Nos referimos a la capacidad —dispuesta por el ordenamiento legal— de proponer, en la cabeza de su Rector, los miembros que participan de esta comisión de selección. Y aquí, la lucha por una mayor autonomía universitaria dirimirá el conflicto que se plantea entre las prerrogativas que aún se reserva el Gobierno del Estado, y las atribuciones que quieren arrogarse los gobiernos autónomos: tres miembros, al menos, estos últimos que nombraría la universidad y dos que quedarían al sistema de sorteo entre los cuerpos de profesorado. Si se mira bien el problema, se trata de primar o bien la autonomía de la universidad que conquista cuotas de independencia para el gobierno autonómico responsable ya de la Enseñanza Superior, o bien fomentar la endogamia corporativa de ámbito total del Estado y con ello el afianzamiento del perdido poder del Ministerio de Educación del Gobierno del Estado.

¿Y la autonomía de la propia institución universitaria?, ¿Sería bueno, y tal como aún se prefigura su autogestión y administración que tuviera que cargar con el peso de una autoselección de su profesorado? Sin ir más lejos, ¿Sería legítimo tal procedimiento en la autonomía universitaria española tal como queda plasmado en la L.R.U.?, ¿Permitirían los gobiernos regionales esta total autogestión de la selección del profesorado a sus universidades, una vez que han «arrancado» o aceptado las Comunidades Autónomas las transferencias en materia de Enseñanza Superior?

Y es que el complicado encaje de tablero político de la universidad es un juego dialéctico de poderes donde el escollo es siempre una asignatura «aggiornada»: la autonomía. Un problema para tres poderes, de difícil conjugación en sus pretensiones y cuotas. A los que viene a sumarse el cuarto poder, el Consejo Social, creación ex-novo que queda siempre rehén del juego que le permitan la propia Insti-

tución Universitaria y la Comunidad Autónoma que patrocine a ambos política y legislativamente.

Esta institución de representación de las fuerzas sociales, que tiene una capacidad de orientación y control (aprueba los presupuestos que consigna el Gobierno Regional a la universidad), ¿No viene a ser una reduplicación de la Comisión de Enseñanza y Educación, que sin duda existe o podría establecerse en todo Parlamento Autonómico?: La representación de las fuerzas sociales sería muy legítima. O es que el legislador de la L.R.U. (1983) en su preámbulo, al crear el Consejo Social como puente entre la Sociedad y la universidad, se estaba refiriendo a la incardinación de la universidad, aunque Servicio Público, con las fuerzas económicas, en una civilización económicamente globalizada (AYALA DE LA PEÑA, 1999). No cabe duda que la creación de las Fundaciones Universidad-Empresa han sido las flores que han germinado de este humus... Pero, quizá, la universidad en sí misma, en el espacio que le permite la ley, deba dotarse de Fundaciones propias como medio de allegar recursos y evitar dependencias de gestión. No sería una asignatura que debería continuar «aggiornata».

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTARES, P. (1967): En torno a Universidad y pueblo, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario V.
- ALZAGA, O. (1967): En torno a la Ley de Ordenación Universitaria, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario V.
- AYALA DE LA PEÑA, A. (1999): *Utopía y educación en el tratamiento constitucional iberoamericano. Texto y contexto sociopolítico. Análisis Comparado* (Tesis Doctoral, Universidad de Murcia).
- AYALA DE LA PEÑA, A. (1999): De la utopía de la comunidad universal a la realidad oligárquica de la globalización, en A. González (Coord.), *Políticas de la Educación* (Murcia, DM).
- BADÍA MARGARIT, J. (1967): Autonomía universitaria, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario V.
- BOURDIEU, P. (1971): Reproduction culturelle et reproduction sociale, *Information sur les Sciences Sociales*, vol. X, n.º 2.

- CANCIO, M. (1983): Funciones sociales de la enseñanza superior en España, en VVAA, *Perspectivas actuales en Sociología de la Educación* (Madrid, Canto blanco).
- Cuadernos para el diálogo* (1965): Universidad y conciencia nacional. n.º 17.
- DÍAZ, E. (1967): Diez puntos para la reforma universitaria, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario V.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1967): Sobre las Universidades libres, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario V.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, A. (1985): Antecedentes históricos de la Autonomía Universitaria española, en AAVV, *La educación en la España Contemporánea. Cuestiones históricas. Homenaje a Ángeles Galino* (Madrid, S.M.).
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, A. (1987): Autonomía universitaria en la LRU de 1983: el referente comparativo del Decreto de Autonomía de 1919, en AAVV, *Actas del III Congreso Nacional de Educación Comparada* (Málaga, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga).
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, A. (1989): Recruiting of Spanish University Teaching Staff: From the Recent Past to a Possible Future, *Higher Education Policy*, vol. 2, n.º 2.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, A. (1991): The Autonomy of Spanish Universities: A Problem for three Powers and one issue, *Higher Education Policy*, vol. 4, n.º 1.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, A. et al. (1996): *Lecturas sociopolíticas de la educación* (Barcelona, PPU).
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, A. (1999): *Políticas de la educación* (Murcia, DM).
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, A. y AYALA DE LA PEÑA, A. (1999): Le rôle de l'État dans les affaires universitaires des pays de l'Union européenne: quelques comparaisons exploratoires, en P. Beaulieu y D. Bertrand (Coord.), *L'État québécois et les universités. Acteurs et enjeux* (Québec, Presses de l'Université du Québec).
- LAÍN ENTRALGO, E. (1967): Lo que se enseña y no se enseña en la Universidad española, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario V.
- LÓPEZ ARANGUREN, J.L. (1966): Reflexiones actuales sobre la universidad norteamericana, *Cuadernos para el diálogo*, n.º 38.

- MARIAS, J. (1967): El comienzo de la libertad, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario V.
- MARTÍN-RETORTILLO, J. (1969): Pero ¿Quién fundaba las Universidades?, *Cuadernos para el diálogo*, n.º 74.
- MOHEDANO FUERTES, J.M. (1967): Historia y crisis de las Asociaciones universitarias españolas, *Cuadernos para el diálogo*, n.º 49.
- MORODO, R. (1966): Leviatán y Universidad, *Cuadernos para el diálogo*, n.º 30.
- NASARRE, E. (1968): Balance de un curso histórico, *Cuadernos para el diálogo*, n.º 55.
- PERES-BARBA MARTÍNEZ, G. (1967): Bases previas para una reforma universitaria, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario V.
- PESET, M. y PESET, J.L. (1974): *La Universidad española (siglos XVIII y XIX)* (Madrid, Taurus).
- PUELLES BENÍTEZ, de M. (1980): *Educación e Ideología en la España Contemporánea* (Madrid, Taurus).
- RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, J. (1967): Siete respuestas sobre la Universidad, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario V.
- SAMPEDRO, J.L. (1967): La ambigüedad del término, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario V.
- SOLÉ TURA, J. (1967): El profesorado no numerario, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario V.
- TERRON, E. (1967): Análisis sociológico de la Universidad española, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario VI (julio).
- TEZANOS, J.F. (1967): Educación mutilada, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario V.
- TIERNO GALVÁN, E. (1967): La Universidad, instrumento de acción, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario V.
- YELA, M. (1967): Motivaciones del universitario al elegir carrera, *Cuadernos para el diálogo*, n.º extraordinario V.



## RESUMEN

El problema de la Universidad española sigue siendo un dilema de autonomía política o autosuficiencia económica, que nos pinta a la Universidad como «cuestión», igual que antes de la democratización y de la Ley de Reforma Universitaria de 1983. Tras la proclamación de la Ley de Autonomía o el reparto de competencias entre tres poderes, los problemas siguen existiendo en un mundo universitario masificado, donde la excelencia está reñida con el número y la cantidad con los recursos. Finalmente, la autonomía es un problema de suficiencia económica, donde la propia universidad es siempre la «pariente pobre».

## RÉSUMÉ

Le problème de l'Université espagnole continue à être un dileme entre l'autonomie politique et l'autosuffisance économique: panorama qui nous présente l'Université comme «question», tel qu'avant la démocratisation et l'apparition de la Loi de Réforme Universitaire de 1983. Après cette promulgation législative d'autonomie, trois pouvoirs se disputent les compétences juridiques, mais le problème subsiste dans un monde universitaire massifié où l'excellence se trouve contrastée au nombre et la quantité avec les ressources. Finalement l'autonomie c'est une problème de suffisience économique où l'Université est toujours le «parent pauvre».