



Instituto Juan March

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)

Juan March Institute

Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

Políticas de reforma universitaria en España : 1983-1993

Author(s): Sánchez Ferrer, Leonardo
Year: 1996
Type: Thesis (doctoral)
University: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Madrid, 1996.
City: Madrid
Number of pages: xii, 504 p.
Abstract: Esta obra se presentó como tesis doctoral en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid el día 8 de marzo de 1996. El Tribunal compuesto por los profesores doctores Carlos Alba (Presidente), Víctor Pérez-Díaz, D. Julio Carabaña, Fernando Vallespín y Josep María Vallés, le otorgó por unanimidad la calificación de Apto "cum laude". Director de Tesis: Francisco Rubio Llorente. El objeto de la tesis es analizar la elaboración y puesta en marcha de la Ley de Reforma Universitaria de 1983 (LRU). En la investigación se examina el proceso de concesión de autonomía a las universidades, establecida en dicha ley, y se trata de determinar en qué medida la autonomía ha producido una mejora en la calidad de los servicios prestados por las universidades, de acuerdo con los objetivos diseñados en la propia reforma. La metodología de la investigación incluye, por una parte, análisis de legislación, debates parlamentarios, informes oficiales y entrevistas con políticos y altos funcionarios, además del análisis de la literatura publicada sobre el tema. Por otra parte, se ha llevado a cabo un estudio de casos, consistente en entrevistas con profesores y personal administrativo de dos universidades concretas, que se ha dado en denominar Alfa y Beta. La tesis plantea cuatro grandes temas de investigación, que se desarrollan seguidamente. 1) En primer lugar, se describe la situación de la universidad española antes de la reforma. Así, se evidencia que la gran expansión de la educación superior que tuvo lugar desde principios los años sesenta puso de manifiesto las enormes limitaciones del viejo sistema universitario español, basado en el férreo monopolio sobre la enseñanza superior ejercido por el Estado, que contrastaba sin embargo con la amplia libertad académica y la influencia política de que disfrutaban los catedráticos. 2) El segundo de los grandes temas de investigación de la tesis ha sido determinar el contenido y el proceso de elaboración en la Ley de Reforma Universitaria, y describir qué tipo de autonomía se reguló, qué objetivos se perseguían con ésta, y cómo se definían los instrumentos de control y programación necesarios para llevar las innovaciones a buen término. Se afirma que la LRU proponía una reforma claramente orientada en dos direcciones. La primera de ellas establecía el ámbito de la propia autonomía universitaria, delimitando las competencias de las distintas administraciones, central y autonómicas, y definiendo un amplio margen para la autonomía de las instituciones. La segunda de las direcciones a las que se orientaba la LRU era la mejora del funcionamiento de la universidad. Se pretendían crear las condiciones que permitieran la

mejora de la calidad universitaria desde el punto de vista docente e investigador, así como obtener mayores avances en la democratización de la educación superior, y reforzar a ésta como mecanismo de integración social. 3) El proceso de puesta en marcha de la reforma y la evaluación de sus resultados puede resumirse en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, ha continuado la enorme expansión de la universidad que se había desarrollado en las décadas anteriores, producto de una política decidida de expansión de la oferta y del mantenimiento de criterios de admisión del alumnado escasamente selectivos. En segundo lugar, se ha producido un importante proceso de descentralización del sistema educativo superior. Además de la propia autonomía universitaria, que permitía a cada institución la elección participativa de los órganos de gobierno, la elaboración de sus presupuestos, la configuración de sus plantillas e incluso la selección de su profesorado funcionario (aunque esto último con ciertas limitaciones), desde 1985 ha habido una transferencia de competencias en materia de educación superior a las Comunidades Autónomas. En tercer lugar, la tesis sostiene que no se han producido las sustanciales mejoras en la calidad de los servicios prestados por las universidades que los reformadores esperaban. No se ha puesto en marcha una auténtica estructura de departamentos, lo que había de permitir, en principio, una mejor integración y coordinación de los profesores en las labores docentes e investigadoras: aunque formalmente sí se han constituido los departamentos de acuerdo con la normativa de la LRU, en la práctica estos no suelen ser sino meras agrupaciones administrativas de distintas áreas de conocimiento, con escasas o nulas relaciones entre sí. Tampoco se han cumplido las expectativas en lo referente a la selección del profesorado. Por lo que se refiere a la reforma de las enseñanzas, parece claro que los cambios formales en la estructura y duración de los estudios no han modificado sustancialmente sus rasgos más significativos. De entre los objetivos de calidad de la LRU, tan sólo el progreso de las actividades científicas universitarias parece haberse alcanzado de manera indiscutible. El incremento de la financiación de gobierno central, las comunidades autónomas y la Unión Europea para becas, proyectos de investigación o adquisición de equipos ha cumplido un papel determinante a la hora de mejorar las condiciones en que se realiza la investigación científica y de permitir un considerable aumento en la producción investigadora, a pesar del escaso apoyo interno ofrecido por las propias universidades. 4) El cuarto y último gran tema de la tesis es un intento de indagación en las causas de las divergencias entre los objetivos de calidad formulados por la ley y los resultados obtenidos. Parece razonable suponer que las causas residen en otros dos factores. Por una parte, se encuentran las contradicciones entre algunos de los objetivos perseguidos por la LRU, esto es, en la enorme y rápida expansión de la universidad en aras de la igualdad, lo que ha obstaculizado un crecimiento más armonioso y conciliable con la búsqueda de la calidad. Por otra parte, la autonomía de las universidades no ha venido acompañada del establecimiento de incentivos adecuados para que las universidades traten por sí mismas de mejorar su calidad, ya que tanto la matrícula de los estudiantes como la obtención de sus recursos están aseguradas por los poderes públicos.

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones

LEONARDO SÁNCHEZ FERRER

**POLÍTICAS DE REFORMA
UNIVERSITARIA EN ESPAÑA:
1983-1993**

MADRID
1 9 9 6

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales



Castelló, 77. 28006 Madrid

Esta obra se presentó como tesis doctoral en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid el día 8 de marzo de 1996. El Tribunal, compuesto por los Profesores doctores D. Carlos Alba (Presidente), D. Víctor Pérez Díaz, D. Julio Carabaña, D. Fernando Vallespín y D. Josep María Vallés, le otorgó por unanimidad la calificación de Apto "cum laude".

Leonardo Sánchez Ferrer es Licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad Autónoma de Madrid y Doctor en Ciencias Políticas por la misma universidad. Formó parte de la segunda promoción de estudiantes del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, donde obtuvo el título de Master en 1990. Durante dos años (octubre 1993-octubre 1995) fue Fellow del European Institute de la London School of Economics, con una beca de Capital Humano y Movilidad, concedida por la Comisión de las Comunidades Europeas. En el propio Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales elaboró su tesis doctoral, bajo la dirección del Profesor Francisco Rubio Llorente.

A mi madre
A la memoria de mi padre

INDICE

<i>Agradecimientos</i>	x
------------------------------	---

CAPÍTULO UNO. INTRODUCCIÓN..... 1

1.1. Objeto de la investigación.....	1
1.2. Regulación, planificación y autonomía de la educación superior.....	8
1.2.1. La educación superior como sistema regulado	8
1.2.2. Las políticas de planificación universitaria	12
1.2.3. La autonomía de las universidades	15
1.3. Los temas de la investigación	16
1.4. Metodología y fuentes de la investigación.....	22
1.4.1. Fuentes primarias y secundarias.....	22
1.4.2. El estudio de casos.....	23

PRIMERA PARTE: EL SISTEMA ESPAÑOL DE EDUCACIÓN SUPERIOR ANTES DE LA REFORMA

CAPÍTULO DOS. LA UNIVERSIDAD TRADICIONAL FRENTE A LOS RETOS DE LOS AÑOS SESENTA 31

2.1. Los orígenes de la centralización. La Ley de Ordenación Universitaria	32
2.2. La estructura y el gobierno de las universidades.....	39
2.2.1. Las facultades.....	39
2.2.2. Las cátedras. Los departamentos	43
2.2.3. Los órganos centrales de gobierno de las universidades.....	53
2.2.4. Los órganos de decisión política y administra- tiva. Poder y autonomía de los profesores en los sistemas centralizados.....	57

2.3.Las enseñanzas universitarias	64
2.3.1.Las titulaciones: la rigidez de los planes de estudios.....	64
2.3.2.El doctorado en la universidad tradicional	70
2.4.La formación y selección del profesorado. Las redes de patronaje	73
2.4.1. La iniciación a la carrera académica.....	73
2.4.2. La selección de los catedráticos: las oposiciones	77
2.4.3. La creación del cuerpo de agregados.....	89
2.5.El escaso desarrollo de la investigación científica en la universidad.....	91
2.6.Los retos a la universidad tradicional. Expansión y protesta estudiantil.....	104
2.6.1. De una institución de minorías a la expansión	104
2.6.2.El fracaso en el control político del alumnado. El movimiento estudiantil.....	113
2.7. Conclusiones.....	118

**CAPÍTULO TRES. TRANSFORMACIÓN, CRISIS
E INTENTOS DE REFORMA DE LA UNIVERSIDAD
TRADICIONAL. 1968-1982.....** 123

3.1.El Libro Blanco. La Ley General de Educación.....	124
3.2. La universidad de masas.....	131
3.2.1. Expansión en el número de centros y alumnos	131
3.2.2. Problemas en la financiación de la reforma	136
3.2.3.Los conflictos en torno al acceso: selectividad y numerus clausus.....	140
3.3. Los cambios en el profesorado: el conflicto de los PNN.....	154
3.4. Cambios en el gobierno y administración de las universidades: la paralización de la reforma	169
3.5. La reforma de las enseñanzas en la LGE	178
3.6. El incremento en la actividad científica.....	185
3.7. El fracaso de la Ley de Autonomía Universitaria	191
3.8. Conclusiones.....	210

*SEGUNDA PARTE: LA PUESTA EN MARCHA DE LA
REFORMA: LOS RESULTADOS*

CAPÍTULO CUATRO. LA LEY DE REFORMA UNIVERSITARIA	223
4.1. La elaboración de la reforma	224
4.2. La autonomía de las universidades	229
4.3. La descentralización política: competencias de las Comunidades Autónomas.....	233
4.4. Las funciones de la universidad	236
4.4.1. Garantía en la igualdad de acceso	239
4.4.2. La estructura de departamentos.....	241
4.4.3. La mejora en los procedimientos de empleo, formación y selección del profesorado univer- sitario	243
4.4.4. La reforma de las titulaciones y los planes de estudio	254
4.4.5. El fomento de la investigación científica	257
4.5. Coordinación de las universidades y participación social.....	258
4.5.1. El Consejo de Universidades	258
4.5.2. Los Consejos Sociales.....	261
4.6. Conclusiones.....	262
CAPÍTULO CINCO. LA EXPANSIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE MASAS: 1983-1993.....	267
5.1. El incremento del número de alumnos y de centros	268
5.2. El acceso a la universidad	271
5.3. La financiación de la reforma.....	282
5.4. Conclusiones.....	286

CAPÍTULO SEIS. EL AUTOGOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES Y LA REFORMA DE LA ESTRUC- TURA INTERNA	293
6.1. La elaboración de los estatutos.....	296
6.2. El reforzamiento de los órganos centrales de gobierno de la universidad.....	298
6.2.1. El claustro universitario	299
6.2.2. La junta de gobierno y sus comisiones delegadas.....	300
6.2.3. El equipo rectoral	307
6.3. El insuficiente desarrollo de los Consejos Sociales	310
6.4. Las dificultades de implantación de la estructura departamental	314
6.4.1. Las normas básicas de configuración de los departamentos: el Decreto 2360/1984.....	314
6.4.2. Los departamentos en los estatutos de las universidades estudiadas.....	318
6.4.3. El predominio de las áreas de conocimiento sobre los departamentos.....	320
6.4.4. Los centros docentes han conservado un papel relevante en el funcionamiento de la univer- sidad	328
6.5. Conclusiones.....	331
CAPÍTULO SIETE. LAS TRANSFORMACIONES DEL PROFESORADO	335
7.1. El reajuste inicial de las plantillas: las pruebas de idoneidad	337
7.2. Cambios en la estructura del profesorado	341
7.2.1. La financiación del crecimiento del profe- sorado: <i>el Documento n° 3</i>	341
7.2.2. La ampliación de las plantillas en las uni- versidades estudiadas	343
7.3. Contratación masiva de profesores asociados, pero no de profesionales de prestigio	349
7.4. La iniciación a la carrera académica.....	357

7.4.1.El exceso de docencia perjudica a muchos profesores en formación.....	359
7.4.2.El impulso a la investigación ha mejorado la formación de los profesores	362
7.5. La selección del profesorado.....	366
7.5.1. La selección de los profesores contratados.....	366
7.5.2.Los concursos de acceso a los cuerpos docentes son ganados por candidatos locales	369
7.5.3.Los mecanismos de promoción interna del profesorado	374
7.5.4. Las implicaciones de la endogamia.....	388
7.6. Conclusiones.....	392
CAPÍTULO OCHO. LA REFORMA DE LAS ENSEÑANZAS	403
8.1.Los principios de la reforma. Títulos y directrices de los planes de estudio	404
8.2. La elaboración de los planes de estudio	419
8.3. La reforma del doctorado	435
8.4. Conclusiones.....	447
CAPÍTULO NUEVE. LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA EN LAS UNIVERSIDADES.....	449
9.1. La política científica	451
9.2. La organización de la actividad investigadora dentro de las universidades.....	459
CAPÍTULO DIEZ. CONCLUSIONES FINALES	467
Apéndice: Cuestionario	489
BIBLIOGRAFÍA	493

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es el resultado, además del esfuerzo del investigador, de la ayuda de muchas personas que han colaborado en mayor o menor medida a que la misma pudiera realizarse. Como se suele afirmar en este tipo de preámbulos, ello no significa que en dichas personas recaiga ningún tipo de responsabilidad por los errores que a buen seguro contiene el estudio. Éstos deben ponerse a cuenta del autor, que es, al fin y al cabo, quien decide qué consejos aceptar y cuáles deben ignorarse. Algunas de las personas citadas a continuación, además, ni siquiera me prestaron sus consejos, sino que se limitaron a aportar su ayuda desinteresada, su tiempo y, en ocasiones, su afecto. A todos ellos deseo expresar mi profundo agradecimiento.

Ante todo, quisiera manifestar mi gratitud a las personas entrevistadas en el estudio de casos. Ellos son los auténticos protagonistas de esta historia, y sin su generosa cooperación este trabajo no hubiera sido posible. La actitud de todos ellos ha sido abierta y comprensiva, y su colaboración inestimable. En todo caso, si en ocasiones se efectúan críticas a la universidad española, esto no debe interpretarse como una crítica directa a estas personas, que no han hecho sino contarme, sincera y extensamente, una realidad que no siempre es tan grata como todos los que pertenecemos de una u otra manera a la institución universitaria deseáramos.

Naturalmente, debo manifestar mi reconocimiento al Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March, en el que realicé en su momento un Máster en Ciencias Sociales, y en el que he desarrollado, con su ayuda académica y la condición de becario, la mayor parte de esta investigación. Deseo agradecer en particular al que fuera su director, Víctor Pérez Díaz, cuyo rigor intelectual y extenso conocimiento en tantas facetas del saber constituyen un ejemplo para todos cuantos hemos sido sus discípulos. También quiero evidenciar mi gratitud a mi director de tesis, Francisco Rubio Llorente, por su sabiduría y su gran capacidad de comprensión.

Un agradecimiento especial va destinado a José María Maravall, quien, además de ser otro de los protagonistas de esta historia, me ha ayudado enormemente con su información y sus comentarios, siempre ecuanímenes, a

pesar de que el objeto del estudio afectara a un tema particularmente sensible para él. También han contribuido de modo decisivo a la investigación tres profesores del Centro: Modesto Escobar, Joaquín López Novo y Vincent Wright. Otros profesores del Centro que han leído y comentado el proyecto han sido: Hans Daalder, Juan Díez Medrano, Robert Fishman, Juan José Linz, Akos Rona-Tas y Carlos Waisman.

Me resulta singularmente grato reconocer la ayuda prestada por mis compañeros del Centro, tanto en los seminarios en los que presenté el proyecto y algún capítulo de esta tesis como en charlas informales. Deseo agradecer en especial el compañerismo y amistad de mis colegas de promoción: Paloma Aguilar, Teresa Albero, Roberto Garvía, Fernando Jiménez, Inmaculada Martínez, Josu Mezo, Celia Valiente y Helena Varela.

También agradezco su ayuda al personal de biblioteca, Martha Peach, Jesús Cuéllar y Almudena Knecht, así como al de administración, Jacqueline de la Fuente, Magdalena Nebreda y Luis Díaz y, naturalmente, al Secretario General del Centro, Leopoldo Calvo-Sotelo.

Debo manifestar mi gratitud a otras dos instituciones con las que he colaborado mientras realizaba la investigación. Por una parte, deseo mencionar a las personas que han puesto en marcha el programa de Sociología, Ciencia Política y Antropología Social de la UAM, una interesante iniciativa interdepartamental e interdisciplinar, que constituye una excepción a la descripción de los programas de doctorado que se hace en el capítulo 8º.

Por otra parte, durante dos años he permanecido en el European Institute de la London School of Economics, gracias a una beca de Capital Humano y Movilidad concedida por la Comisión Europea. Mi experiencia personal y académica se ha enriquecido extraordinariamente gracias al ambiente internacional y multidisciplinar allí existente. Quisiera mostrar mi agradecimiento al director del Institute, Howard Machin, así como a otros miembros del mismo: Elias Mossialos, Demetra Nicolau y a mis compañeros de despacho Panos Kanavos y Julio López.

Otras instituciones en las que he encontrado una gran colaboración han sido el Consejo de Universidades, la biblioteca del Ministerio de Educación, cuyo personal fue siempre extremadamente amable y cooperador, y el European Institute of Social Policy de París.

Algunas partes de esta tesis han sido presentadas en seminarios, cuyos comentarios fueron de gran ayuda para el resultado final de la misma: uno de ellos, la Escuela Europea de Política Social, celebrada en Amsterdam en 1992, y el otro, el seminario "The Politics of Education", dentro de la reunión del European Consortium for Political Research, celebrado en Burdeos en mayo de 1995.

Además, diversos académicos me han honrado con sus comentarios al proyecto o a partes de la tesis: Carlos Alba, Ronald Barnett, Julio Carabaña, Ladislav Cerych, Jean-Pierre Jallade, Christinne Musselin y Joan Subirats.

La versión final de la tesis ha sido muy mejorada gracias a la asistencia inestimable de Celia Valiente y de mi hermano José Luis, quienes leyeron y revisaron casi todos los capítulos. Elisa Chuliá y Josu Mezo me ayudaron en los últimos y apresurados momentos previos a la presentación.

He dejado para el final lo que probablemente es más importante, que es agradecer el apoyo de mi familia y de mis amigos. El recuerdo más singular es el que va dirigido a las personas a quienes se dedica la tesis y, naturalmente, a Carmen, quien tantos sacrificios ha hecho para que este volumen pueda estar en manos del lector.

INDICE DE TABLAS

Tabla 2.1. Fondos destinados a investigación y desarrollo en varios países de la OCDE y en la Unión Soviética en la primera mitad de los años sesenta, en cifras absolutas (en millones de dólares) y en porcentaje del PIB (al coste de los factores)	120
Tabla 2.2. Evolución en el número de estudiantes y titulados en las universidades y escuelas técnicas superiores españolas (públicas y privadas) entre los cursos 1956/57 y 1970/71	121
Tabla 2.3. Alumnos matriculados en las distintas facultades y en las escuelas técnicas superiores (públicas y privadas) entre 1956/57 y 1969/70 (cifras absolutas)	122
Tabla 2.4. Alumnos matriculados en las distintas facultades y en escuelas técnicas superiores (públicas y privadas) entre 1956/57 y 1969/70 (porcentajes)	122
Tabla 3.1. Evolución en el número de estudiantes en las universidades españolas (públicas y privadas) entre los cursos 1968/69 y 1982/83, por tipo de centro	213
Tabla 3.2. Evolución del gasto público en educación del Ministerio de Educación y Ciencia en el período 1964-1982	214
Tabla 3.3. Evolución del gasto público en enseñanza superior en el período 1968-1982 (en millones de	

pesetas a precios corrientes y en números índices a precios constantes) (1968 = 100)	215
Tabla 3.4. Evolución de la financiación pública por alumno en operaciones corrientes en enseñanza superior en el período 1968-1982 (en números índice a precios constantes)	216
Tabla 3.5. Evolución del porcentaje de aprobados en las prue- bas de aptitud: porcentaje de aprobados en las convocatorias de junio, de septiembre, y en el conjunto de las dos convocatorias; relación entre el número total de aprobados y los matri- culados en junio, entre 1976/77 y 1982/83.....	217
Tabla 3.6. Profesorado en Facultades y ETS en el curso 1981/82 (Cifras absolutas)	217
Tabla 3.7. Profesorado en Facultades y ETS en el curso 1981/82 (Porcentajes)	218
Tabla 3.8. Evolución del Fondo Nacional de Investigación: 1968-82 (en millones de pesetas a precios co- rrientes e índice a precios constantes)	218
Tabla 3.9. Evolución del gasto en investigación y desarrollo entre 1970 y 1982: gasto total y gasto en institu- ciones de educación superior	219
Tabla 5.1. Evolución del número de estudiantes en las uni- versidades españolas (públicas y privadas) entre los cursos 1982/83 y 1993/94, por tipo de ciclo	288
Tabla 5.2. Distribución de los alumnos por ramas de conoci- miento en los cursos 1982/83 y 1992 /93 (cifras absolutas y porcentajes).....	288
Tabla 5.3. Evolución del porcentaje de aprobados en las prue- bas de aptitud: porcentaje de aprobados en las	

convocatorias de junio y de septiembre, y relación entre el número total de aprobados y los matriculados en junio, entre 1981/82 y 1991/92	289
Tabla 5.4. Evolución del gasto público en enseñanza superior en el período 1985-1993 (en miles de millones de pesetas a precios corrientes)	290
Tabla 5.5 Evolución del gasto público en enseñanza superior en el período 1985-1993 (en números índice a precios constantes) (1985 = 100)	291
Tabla 5.6. Evolución del gasto público por alumno en operaciones corrientes en enseñanza superior en el período 1985-1993 (en números índice a precios constantes) (1985 = 100)	292
Tabla 5.7. Gasto en educación superior en países de la OCDE: gasto total como porcentaje del PIB, gasto por estudiante (en dólares americanos, convertidos teniendo en cuenta el poder de compra de cada moneda), y gasto por estudiante en relación con el PIB per cápita de cada país.....	292
Tabla 7.1. Evolución del número de profesores en las universidades públicas y en las dos estudiadas entre 1982 y 1992 (cifra total y números índice)	399
Tabla 7.2. Evolución de la ratio alumno/profesor en las universidades públicas durante el período 1982-1992.....	399
Tabla 7.3. Evolución por categorías del profesorado en el conjunto de las universidades públicas: 1982-1992 (porcentajes).....	400

Tabla 7.4. Evolución por categorías del profesorado de las universidades estudiadas durante el período 1982-1992 (porcentajes).....	400
Tabla 7.5. Profesores de las universidades públicas en 1992, clasificados en categorías (Cifras totales y porcentajes)	401
Tabla 7.6.Composición de las comisiones juzgadoras de los concursos a cuerpos docentes	402
Tabla 7.7.Procedencia de los candidatos propuestos sobre el total de concursos realizados durante el período 1986-1991 (porcentaje).....	402
Tabla 9.1.Evolución del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica entre 1982 y 1987 (millones de ptas corrientes y números índice: 1985=100)	463
Tabla 9.2. Evolución del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica y de los Programas Sectoriales entre 1988 y 1993 (millones de ptas corrientes)	463
Tabla 9.3.Evolución del gasto en investigación y desarrollo entre 1982 y 1992: gasto total y gasto en instituciones de educación superior	464
Tabla 9.4.Evolución del número de becarios de los programas de Formación del Personal Investigador entre 1982 y 1992	465

CAPÍTULO UNO

INTRODUCCIÓN

1.1. Objeto de la investigación

Desde principios de los años ochenta se ha producido un cambio en las políticas de educación superior llevadas a cabo en la mayor parte de los países europeos. En tanto que los años sesenta y setenta contemplaron un creciente intervencionismo de los gobiernos en los asuntos de la educación superior y el desarrollo de políticas de planificación de la misma, durante la última década ha existido una cierta tendencia a la desregulación y a conceder más autonomía a las universidades y otras instituciones de enseñanza superior. Los gobiernos han renunciado a una parte del poder que ejercían de manera directa sobre la organización y gestión de las universidades y han otorgado a éstas un mayor margen para adoptar y poner en marcha sus propias decisiones en materia de selección de profesorado, elaboración de planes de estudio o desarrollo de proyectos científicos (Neave, 1988; van Vught, 1989; Kells, 1992; Goedegebuure et al., 1993).

Las políticas de desregulación se han basado en la idea de que la autonomía de las instituciones permite a éstas llevar a cabo sus funciones con mayor eficacia que un sistema de estrecho control gubernamental. La autonomía facultaría a las universidades a definir y perseguir de manera más precisa sus propias necesidades educativas y científicas, así como a adaptarse más rápidamente a los cambios de su entorno, dada su mayor proximidad a los problemas. De esta manera, la autonomía redundaría directamente en la calidad de la

1/ Políticas de reforma universitaria...

docencia e investigación realizadas en la universidad. Los sistemas centralizados, por el contrario, tenderían a la rigidez y al estancamiento, puesto que ningún órgano de planificación sería capaz de procesar de manera eficiente toda la información necesaria para administrar un sistema tan complejo como el universitario (véase Van Vught, pp. 37-39). La desregulación tiene, en este sentido, una base teórica e ideológica, pero también ha sido favorecida por la experiencia negativa de muchas de las políticas de planificación llevadas a cabo en la década de los setenta, que han mostrado la incapacidad de los gobiernos y sistemas administrativos centralizados por controlar todas las variables que intervienen en un proceso de reforma (Teichler, 1988, pp. 21-22).

La educación superior en España no ha sido ajena a esta tendencia descentralizadora. Tradicionalmente, al menos desde principios del siglo XIX, la universidad española se había caracterizado por un estrecho control gubernamental sobre diversos aspectos de la misma, tales como la elaboración de los presupuestos, la fijación de las normas de acceso de los estudiantes, el empleo y el proceso de selección de los profesores, o la definición de las titulaciones y los planes de estudios. Dicha centralización había sido criticada a menudo, porque se consideraba que no permitía el pleno desarrollo del potencial científico y académico de las instituciones. Aún así, en tanto que el sistema permaneció dentro de unos ciertos límites de tamaño y complejidad -con un pequeño número de estudiantes en un pequeño número de facultades-, su marcha fue, cuando menos, estable. Sin embargo, desde los años sesenta, el fuerte proceso de expansión experimentado por la enseñanza superior, fomentado por el propio gobierno, dio lugar a la aparición de graves problemas en el funcionamiento de las instituciones, y puso de manifiesto las severas limitaciones del modelo centralista tradicional para hacer frente a las nuevas necesidades sociales. A la masificación de los centros se unió el surgimiento de importantes conflictos laborales, dada la incapacidad de las universidades para desarrollar una política de profesorado mínimamente racional, así como la proliferación de movimientos estudiantiles asentados en la oposición al régimen de Franco. Asimismo, ciertos profesores y científicos comenzaron a expresar cada vez con más frecuencia su desolación

por lo que consideraban una deficiente capacidad de la universidad para cumplir sus funciones docentes e investigadoras: el excesivo número de alumnos por aula, la falta de medios materiales, y el escaso espíritu científico de las instituciones eran algunas de las censuras más comunes. Para algunos de los críticos, la solución a estos problemas pasaba, entre otras cuestiones, por la concesión de autonomía a las universidades, que permitiera a éstas tomar sus propias decisiones y asumir la responsabilidad de las mismas.

Con el restablecimiento de la democracia, la autonomía universitaria se convirtió en un principio defendido, al menos en teoría, por la casi totalidad de los partidos políticos, como demuestra el hecho de que fuera consagrada como garantía fundamental en la Constitución de 1978. No obstante, la regulación efectiva de la misma quedó bloqueada durante años, debido a que los intentos de elaborar la llamada Ley de Autonomía Universitaria fracasaron, en parte a causa de las divisiones políticas en el seno del partido gobernante, Unión del Centro Democrático. De este modo, en el contexto de una universidad todavía dominada por el conflicto interno, los problemas parecían agravarse y no tener solución inmediata.

La victoria por mayoría absoluta del PSOE en las elecciones de octubre de 1982 abrió una nueva perspectiva para la regulación de la educación superior. Éste era un partido con un programa reformista en muchos órdenes, entre ellos, la educación, y una de sus primeras medidas legislativas fue, precisamente, la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria, en agosto de 1983. La LRU proponía una serie de cambios fundamentales en la ordenación y estructura del sistema universitario. Así, por una parte, disponía la concesión de autonomía a las universidades en determinadas cuestiones básicas, como la elaboración de los estatutos, la elaboración de los presupuestos, la elección de los órganos de gobierno, la selección del profesorado, la elaboración de los planes de estudio y la contratación de proyectos de investigación con otros organismos públicos o privados. Por otra parte, la ley transformaba el procedimiento de control gubernamental de las instituciones, al contemplar la transferencia de las competencias en planificación y financiación de la educación superior a las comunidades autónomas y al establecer la creación de dos órganos de control y asesoramiento, con

1/ Políticas de reforma universitaria...

representación tanto académica como política y social. El Consejo de Universidades, concebido como un órgano consultivo y de planificación a nivel nacional, estaría compuesto por representantes del Ministerio de Educación y Ciencia, expertos designados por las Cortes y el gobierno, representantes de las Comunidades Autónomas y los rectores de las universidades públicas. El Consejo Social de cada universidad, proyectado como el órgano de participación de los intereses generales en el gobierno de la institución, dentro de un concepto de autonomía institucional no puramente académica, sino inserta en la realidad social, se compondría de miembros de la comunidad académica y de representantes de los grupos sociales.

Con la autonomía de las universidades se pretendía mejorar la calidad de los servicios prestados por las universidades. Tanto en el articulado de la ley como en el preámbulo de la misma, así como en la posición de los legisladores en los debates parlamentarios, se apreciaba un compromiso especialmente marcado con la mejora en la calidad de la docencia y la investigación realizadas en las universidades. Se esperaba, gracias a la eliminación de las barreras burocráticas y al estímulo de las iniciativas surgidas de las instituciones, que éstas compitieran por recursos suplementarios, innovaran en sus planes de estudio y elaboraran sus propias líneas de investigación.

Esto no quiere decir que la ley no tuviera presentes otras finalidades. La reforma planteaba profundizar en la descentralización del estado y poner en práctica la transferencia de las competencias en educación superior que había sido asumida por los estatutos de varias comunidades autónomas. Asimismo, se aspiraba a garantizar que nadie quedara excluido de la educación superior por motivos económicos, y que continuara el proceso de expansión y de democratización de la enseñanza iniciado en los años sesenta. Sin embargo, con la reforma se esperaba que a partir de entonces la universidad formara mejor a los futuros profesionales y contribuyera de manera decisiva al desarrollo científico del país, lo que, en definitiva, se veía como una necesidad vital de cara a la modernización de España y a su previsible incorporación a la Comunidad Económica Europea.

Básicamente, la mejora en la calidad de las universidades se asociaba a la consecución de cuatro objetivos. En primer lugar, se asociaba a una mejora en la calidad de su profesorado, tanto en lo referente a su formación y preparación científica, como al establecimiento de un sistema de selección y promoción que asegurara el mérito y la capacidad de los candidatos, además de la movilidad de los profesores, la competencia de las universidades por los mismos, y la incorporación al profesorado de especialistas procedentes de otros ámbitos profesionales.

En segundo lugar, se asociaba a la puesta en marcha de una auténtica estructura de departamentos dentro de las universidades, lo que debía permitir la constitución de equipos integrados de docentes e investigadores. Los departamentos deberían ser los órganos encargados de la docencia y la investigación en sus respectivas áreas de conocimiento, y cada universidad habría de ser responsable de su creación y disposición, de acuerdo con unas normas generales aprobadas por el gobierno.

En tercer lugar, la mejora en la calidad se asociaba a la mejora y modernización de los planes de estudios, y en concreto a su mayor adaptación a las necesidades de la economía española. Se confiaba en que las universidades aportaran sus propias iniciativas y fueran capaces de responder a las necesidades de su entorno social. Para garantizar un contenido mínimo homogéneo de los títulos con validez oficial, se estipulaba que los planes de estudios habrían de conformarse a ciertas líneas generales aprobadas por el gobierno, y deberían ser homologados por el Consejo de Universidades. En todo caso, el margen de libertad de cada universidad en la elaboración de su plan de estudios sería considerable, para así permitir las innovaciones y la búsqueda de una personalidad propia por parte de cada institución. Además, se autorizaba la creación de títulos propios de cada universidad, sin validez oficial, que no habrían de ser homologados, lo que se esperaba que constituyera un mecanismo adicional para la innovación de las enseñanzas y la adaptación de éstas a las necesidades del mercado y la sociedad.

En cuarto lugar, la mejora se asociaba al incremento en la producción de conocimiento por parte de las universidades, es decir, al aumento en la cantidad y calidad de su investigación científica. La

1/ Políticas de reforma universitaria...

autonomía para firmar contratos de investigación debía ser un estímulo para el comienzo de nuevas investigaciones, junto con una política de expansión y programación de las becas y ayudas para la realización de proyectos.

Sin embargo, una década después de la aprobación de la ley, a principios de los años noventa, la realidad universitaria parecía presentar importantes claroscuros. La autonomía de las universidades era un hecho, puesto que se habían puesto en marcha los instrumentos necesarios para ello: se habían aprobado los estatutos de todas las universidades, se había puesto en marcha el procedimiento previsto en la selección profesorado, se habían establecido los Consejos Sociales y el Consejo de Universidades, etc. Por otro lado, varias Comunidades Autónomas ya habían asumido las competencias en educación superior y llevaban a cabo su propia política de planificación universitaria. Sin embargo, la consecución de los objetivos relacionados con la calidad no resultaba tan clara. Así, por ejemplo, no existían datos concretos acerca del grado de implantación real de los departamentos ni acerca de su funcionamiento en la práctica. Tampoco había información detallada sobre la reforma de los planes de estudios, sino tan sólo algunos testimonios que describían ésta como un proceso lento y penoso que daba lugar a escasas innovaciones. Por su parte, la reforma del profesorado era percibida claramente como un fracaso, especialmente en lo que se refería al sistema de selección y promoción, calificado a menudo de localista y endogámico. De entre los objetivos que he descrito en relación con la mejora en la calidad de las universidades, tan sólo se había alcanzado de manera inequívoca un incremento sustancial en la producción investigadora.

Esta evolución de los acontecimientos, sin duda, resultaba paradójica a la luz de la preocupación por la calidad de la educación superior expresada por los legisladores. La presente investigación trata, precisamente, de averiguar hasta qué punto se ha producido una contradicción entre los objetivos de la reforma y sus resultados, y de indagar en las posibles causas de la misma.

El objeto de la presente tesis es, en definitiva, el estudio de la puesta en marcha de la Ley de Reforma Universitaria durante el período 1983-1993. La investigación pretende examinar el proceso de

concesión de autonomía a las universidades y determinar en qué medida dicho proceso ha producido una mejora en la calidad de los servicios prestados por las universidades, de acuerdo con los objetivos diseñados en la reforma. En este sentido, la tesis es concebida como un estudio de políticas públicas en el que se analiza una política concreta para un país determinado, si bien la dimensión comparativa no está ausente, al utilizarse diversas fuentes secundarias para contrastar los datos de España con los de otros países. La investigación se centra en el análisis de la puesta en marcha de la política (*implementation*)¹, más que de su formulación o elaboración, aunque también este aspecto, dada su interrelación con el primero, deba ser tenido en cuenta.

La tesis puede presentar al menos tres cuestiones de interés. En primer lugar, se trata de un estudio empírico sobre los cambios efectuados en la universidad española durante los últimos diez años, en relación con el modelo de educación superior existente en las décadas previas. En segundo lugar, se trata de una investigación sobre un país que ha llevado a cabo un proceso de desregulación de la educación superior, y puede arrojar luz acerca de las dificultades que entrañan dichos procesos y acerca de las posibles consecuencias de los mismos para la calidad de la enseñanza e investigación universitarias. En tercer lugar, la investigación puede ayudar a esclarecer aspectos concernientes a la puesta en marcha de las políticas públicas, en concreto a la implantación de reformas educativas complejas.

En el próximo apartado se desarrollarán algunos de los conceptos básicos utilizados en este estudio: regulación, planificación y autonomía de los sistemas de educación superior. A continuación se describirán los temas básicos de la investigación y las preguntas que han de hacerse a lo largo de la misma. Finalmente, se expondrá la metodología y las fuentes de la investigación, entre las que destaca un estudio de casos realizado en dos universidades concretas.

¹ El término *implementation* ha sido traducido por algunos autores como "implementación", en otras como "ejecución". Aunque también podría hablarse de "implantación", en este estudio se ha empleado casi siempre la expresión "puesta en marcha".

1.2. Regulación, planificación y autonomía de la educación superior

1.2.1. La educación superior como sistema regulado

Las funciones específicas que han ejercido los sistemas de educación superior en las sociedades occidentales han dado lugar a que la relación entre el Estado y los centros de enseñanza hayan tenido siempre un carácter peculiar y complejo. Tradicionalmente, dichas funciones han sido, por un lado, la formación de las personas que iban a acceder a las profesiones liberales y a los cargos superiores en la administración pública y las empresas y, por otro lado, la creación y transmisión del conocimiento científico y de la cultura en general. El Estado siempre se ha debatido entre una tendencia que le llevaba a controlar directamente la actividad de las instituciones para garantizar el cumplimiento de sus funciones, y otra tendencia que le llevaba a dejar que la educación superior estuviera en manos de los profesores, los expertos que disponían en mayor medida del conocimiento especializado necesario para llevar a cabo y evaluar dichas actividades.

Así, por una parte, todos los sistemas de educación superior han poseído un grado mayor o menor de regulación pública. En general, los gobiernos han querido ejercer un cierto control sobre las titulaciones y cualificaciones profesionales impartidas en los centros de educación superior, con el deseo de garantizar un cierto nivel de calidad de la enseñanza, así como de supervisar que aquellas personas a las que se autorizase el ejercicio de las profesiones adquirieran determinados conocimientos y requisitos. Otras razones para la intervención del Estado en la educación superior han sido el deseo de remover los obstáculos a la igualdad de acceso de los distintos grupos sociales y étnicos de cada país, o los intentos de fomentar el desarrollo de determinadas disciplinas, consideradas de especial interés nacional, o la aspiración a potenciar la producción científica de las instituciones. Con frecuencia, la enseñanza superior ha sido impartida en centros públicos, organizados y gestionados por la administración pública, en tanto que, en la mayoría de los países, la

financiación de las universidades ha procedido mayoritariamente del Estado, incluso en aquéllos que cuentan con un fuerte sector privado.

Por otra parte, en otras dimensiones de la educación superior, la mayoría de los gobiernos han solido adoptar una actitud menos intervencionista. El ejemplo histórico más notable es la garantía de la libertad académica o de cátedra, que ha supuesto para los profesores la posibilidad de impartir la docencia y escoger los temas de investigación de acuerdo con sus propios criterios, sin interferencia de organismos externos. Aunque dicha libertad ha sido vulnerada a menudo por los regímenes totalitarios y autoritarios, lo cierto es que casi siempre ha constituido un valor fundamental y un componente básico en la definición de las instituciones de educación superior, especialmente de las universidades².

Sin embargo, a pesar de la presencia de ciertos rasgos comunes en todos los sistemas de educación superior, y del importante papel del Estado en todos ellos, también se reconocen grandes diferencias en el grado de control de las instituciones por parte del gobierno. A la diversa configuración de las estructuras institucionales y de la profesión académica en cada país, se suma la existencia de distintas herencias políticas y culturales, que enfatizan una mayor o menor intervención del Estado en la sociedad. En este sentido, Burton R. Clark (1983) distingue cuatro grandes modelos tradicionales de distribución de la autoridad, cada uno de ellos con rasgos estructurales que han condicionado de forma decisiva su funcionamiento: el europeo continental, el británico, el norteamericano y el japonés.

El modelo europeo continental, característico, desde principios del siglo XIX, de países como Francia, Alemania, Italia o España, aunque con peculiaridades propias en cada sistema, se ha señalado

² Es importante señalar la diferencia entre educación superior y universidad, dado que en la mayor parte de los países existen instituciones de enseñanza avanzada profesional y científica, no denominadas universidades, pero sí consideradas parte de la educación superior. En España, desde los años setenta, prácticamente toda la educación superior se ha integrado en las universidades, de manera que, al hablar del caso español, emplearé indistintamente los términos "enseñanza superior" y "enseñanza universitaria".

1/ Políticas de reforma universitaria...

por una combinación de dos formas de autoridad: la burocracia estatal y la estructura gremial de las universidades. Así, por un lado, las instituciones han carecido de autoridad autónoma y han sido completamente dependientes de los gobiernos y las burocracias públicas en los aspectos organizativo, económico y administrativo; esto ha supuesto, en la mayoría de estos países, la incapacidad de las universidades para seleccionar a sus alumnos y profesores y para definir sus propias enseñanzas. Por otro lado, dentro de las universidades, los profesores de la máxima categoría -en España, los catedráticos- han tendido a organizarse en torno a una estructura gremial, es decir, una ordenación caracterizada por el fuerte poder personal de los profesores sobre sus subordinados, al tiempo que entre aquéllos se han coordinado las tareas de manera colegiada, a saber, mediante una relación igualitaria o "de pares", con total respeto a la independencia de cada profesor. En los sistemas continentales ha sido frecuente que los profesores poseyeran una notable capacidad de acceso a la propia burocracia que en teoría debía de controlarlos, a través de su participación en órganos consultivos y asesores, dado su carácter de expertos, e incluso de su designación para puestos ejecutivos y administrativos. De este modo, paradójicamente, la centralización política ha sido acompañada a menudo por un considerable poder personal e independencia de acción de los profesores (Clark, 1983, pp. 125-27).

Por su parte, el modelo británico ha combinado la ordenación colegial del profesorado con una sólida autonomía de las universidades. La coordinación interna dentro de cada institución ha sido mucho más intensa que en el modelo continental, debido al papel más dinámico de los órganos colectivos de profesores, al desarrollo de una administración propia en cada universidad, y a la supervisión ejercida por los patronatos, estos últimos compuestos de representantes de los intereses sociales y de patrocinadores de los centros. La intervención del gobierno en el funcionamiento de las instituciones ha sido, tradicionalmente, muy pequeña, a pesar de que durante décadas la financiación de las mismas ha sido en su mayor parte pública; la existencia de un órgano intermedio para la asignación de los recursos entre las universidades, el *University Grants Committee*, controlado por los profesores, ha permitido que

hasta épocas recientes una independencia prácticamente total de las instituciones (Clark, 1983, pp. 127-29).

El modelo americano se ha caracterizado por la coexistencia de universidades públicas y privadas, con fuentes de financiación muy variadas para unas y otras, pero con un rasgo común para todas ellas: su elevado nivel de autonomía respecto al poder público. El modelo americano combina la colegialidad del profesorado con la existencia de patronatos muy activos y una robusta administración interna, pero el poder del profesorado es menor que en Gran Bretaña y el de los patronatos mayor. La importancia de los mecanismos de mercado es considerable, tanto en la financiación de las instituciones como en la selección de los alumnos y los profesores. Por el contrario, el papel de la burocracia estatal es escaso, y aún menor el de la administración federal, aunque hay diferencias en este respecto entre los distintos sectores de la educación superior: el control burocrático es mayor en las instituciones públicas que imparten enseñanzas de ciclo corto - *state colleges* y *community colleges* - que en las universidades (Clark, 1983, pp. 129-30).

Por último, el modelo japonés es una combinación de varios sistemas, puesto que posee un sector público caracterizado por el control burocrático y la estructura gremial del profesorado, junto con un sector privado similar al americano, que cuenta con patronatos, una sólida administración interna y una organización interna en departamentos (Clark, 1983, pp. 130-31).

Las peculiaridades de cada uno de estos sistemas han perdurado durante largos períodos, a pesar de que en muchos de estos países se han producido similares procesos de cambio social y económico, que han causado parecidas transformaciones de sus sistemas educativos. Como veremos en el apartado siguiente, la expansión de la enseñanza superior se ha extendido, a partir de los años cincuenta y sesenta, a la práctica totalidad de los países, pero la distinta capacidad de adaptación de los sistemas ha favorecido el mantenimiento de diferencias notables entre ellos.

1.2.2. Las políticas de planificación universitaria

1/ Políticas de reforma universitaria...

Desde mediados de los años cincuenta, y sobre todo en los sesenta y setenta, se ha producido en la mayoría de los países una extraordinaria expansión de los sistemas de educación superior. Ésta ha sido ocasionada, en primer lugar, por el aumento de la demanda social, dado que el desarrollo económico de aquellos años permitió a un número creciente de familias financiar los estudios superiores de sus hijos. En segundo lugar, la expansión ha sido también el producto de políticas educativas destinadas al efecto: basándose en la teoría del capital humano, que establece la relación entre el gasto educativo y el desarrollo económico, así como en el deseo de hacer progresar la igualdad social y el estado de bienestar, casi todos los gobiernos han efectuado crecientes inversiones en el sistema educativo y han puesto en marcha medidas que fomentaran el acceso de sectores sociales antes excluidos. Esto ha producido, en la mayoría de los casos, lo que se ha dado en llamar la "educación superior de masas".

La "educación superior de masas" ha supuesto un nuevo concepto de la enseñanza, no concebida para la formación de una élite social y profesional, sino como un elemento básico en el desarrollo económico y la modernización de las sociedades (Trow, 1974). Ello ha implicado que la enseñanza superior debía aceptar a un mayor porcentaje de los jóvenes de cada país y formarlos en disciplinas más variadas, no necesariamente ligadas a las profesiones tradicionales o a la administración pública, sino a las necesidades cambiantes de una sociedad en cada vez más rápida evolución. Además, las instituciones no debían limitarse a la transmisión del conocimiento, sino que debían poner más énfasis en la producción del mismo, es decir, en los avances científicos y tecnológicos, lo que resultaba especialmente importante en aquellos países con más débil escaso desarrollo científico previo. En definitiva, los sistemas debían hacerse más grandes -con más estudiantes y profesores- y más complejos, con una nueva variedad de funciones y tipos de actividad.

La nueva definición de las funciones exigía la reestructuración de los sistemas de educación superior, lo que llevó, en la gran mayoría de los países, a una mayor intervención de los gobiernos en los mismos. No obstante, el grado de intervención de los poderes públicos fue muy diferente en unos casos y otros. Así, en algunos países, con ordenaciones más flexibles, las instituciones se fueron

acomodando de manera ajustada a los cambios. El ejemplo más claro es el de los Estados Unidos, donde una gran expansión del alumnado desde épocas muy tempranas -fin de la Segunda Guerra Mundial- fue acompañada por una creciente diversificación de los centros, los títulos y las enseñanzas, sin que ello produjera situaciones traumáticas en el conjunto del sistema. En Gran Bretaña, la expansión de la universidad fue mucho menor, pero se produjo el crecimiento de un sector de la enseñanza superior orientado a las profesiones tradicionalmente no universitarias -*vocational education*-, normalmente a partir de iniciativas locales, que se coordinó y elevó de estatus en los años sesenta con la creación de los *Polytechnics* y los *Colleges* (Becher y Kogan, 1992).

En otros países, los cambios se produjeron por medio de políticas de planificación, es decir, proyectos que definían ciertos objetivos, anticipaban las necesidades y proponían cursos concretos de acción política. Dichas políticas llevaron a la creación de nuevas instituciones y la diversificación de las estructuras. En Alemania, además de una fuerte expansión universitaria, se trató de desarrollar la enseñanza profesional superior con la creación de las *Fachhochschulen* en 1970; también se llevaron a cabo intentos aislados de crear universidades "comprehensivas", a saber, instituciones que agrupaban tanto las enseñanzas universitarias tradicionales como otras nuevas incorporadas a la educación superior (Teichler, 1986). En Suecia, se planificaron diversos esquemas para fomentar el acceso a la educación superior de los sectores sociales menos favorecidos y, desde 1977, se llevó a cabo una reforma para la integración de las enseñanzas superiores en las universidades (Cerych y Sabatier, pp. 65-84).

Sin embargo, en otros países con sistemas educativos más rígidos, las estructuras no se adaptaron tan rápidamente, y los gobiernos fueron menos diligentes a la hora de prever los cambios con anticipación. De este modo, se produjeron a menudo tensiones que llegaron a desembocar en crisis graves, con intensos conflictos protagonizados por los estudiantes y el profesorado de las categorías inferiores. Aunque los movimientos de estudiantes se extendieron a la mayoría de las sociedades, incluidos los Estados Unidos, en aquellos países con una organización universitaria menos flexible

1/ Políticas de reforma universitaria...

dichos conflictos adquirieron más repercusión, y forzaron a los gobiernos, con frecuencia, a emprender reformas globales de los sistemas. Uno de los casos más conocidos es el de Francia, donde la crisis de 1968 llevó a la elaboración de la llamada *Ley Faure*, que llevaba a cabo una serie de reformas estructurales -con la creación de una estructura departamental, las *Unités d'Enseignement et de Recherche*-, además de mayores garantías de expansión del sistema universitario y medidas que permitían la participación de los estudiantes y los profesores jóvenes en el gobierno de las instituciones (Boudon, 1977). En España, la Ley General de Educación de 1970 se elaboró también, como veremos, como respuesta a los constantes conflictos estudiantiles de los años anteriores. En este sentido, puede afirmarse que en los sistemas más rígidos la planificación fue forzada por conflictos que, como veremos en el caso español, hicieron a su vez muy difícil el éxito de dichas políticas.

En definitiva, parece claro, de acuerdo con la literatura, que en los años sesenta y setenta se produjo en todos los países, en mayor o menor grado, la tendencia a una mayor intervención de los gobiernos en la educación superior, y que en muchos casos ello se llevó a cabo mediante políticas de planificación. Sin embargo, a pesar de que se produjera una cierta convergencia en determinados aspectos, las diferencias básicas entre los sistemas se mantuvieron dicho período.

1.2.3. La autonomía de las universidades

Como decía al principio de esta introducción, en los años ochenta se ha producido una revisión de las políticas de educación superior en la mayoría de los países occidentales, que han tendido a conceder más competencias organizativas y de gestión a sus universidades. La crisis fiscal y la necesidad de restringir el gasto público han hecho a los gobiernos más cautos a la hora de mantener las políticas expansivas, aunque, en líneas generales, la demanda de educación superior haya continuado incrementándose por la propia dinámica social. Por su parte, el ambiguo resultado de muchos de los programas de reforma emprendidos en las dos décadas anteriores ha

dado lugar a una visión más sombría acerca de la posibilidad de efectuar cambios planificados eficaces.

En todo caso, los objetivos perseguidos por los gobiernos con sus políticas no han cambiado sustancialmente en los ochenta con respecto a la década precedente. El debate sigue centrado en la capacidad del sistema educativo superior para contribuir al desarrollo económico y social de cada país, esto es, para formar un número suficiente de graduados con la adecuada preparación y flexibilidad para adaptarse a las previsiblemente cambiantes condiciones del mercado de trabajo, así como para producir el conocimiento científico y tecnológico que requieren las sociedades avanzadas. El cambio en las políticas no ha sido, por lo tanto, en la definición de los objetivos, sino en la estrategia seguida por los gobiernos para alcanzar estos últimos. La concesión de un mayor grado de autonomía a las instituciones, o desregulación, es un hecho que se ha observado en las políticas de diversos países occidentales, como Holanda, Bélgica, Suecia o Japón (Van Vught, pp. 81-82; Goedegebuure, 1993), además de la propia España. Éste es un proceso que se encuentra todavía en marcha, y a cuyo conocimiento pretende contribuir el presente estudio.

Antes de concluir este apartado, es necesario precisar el concepto de autonomía universitaria, y relacionarlo con el de libertad académica, puesto que se trata de expresiones que pueden ser interpretadas de distintas maneras y, en ocasiones, confundidas. De esta manera, Robert Berdahl (1990) distingue tres conceptos diferentes. *Libertad académica* sería la capacidad de los individuos para enseñar e investigar en la búsqueda de la verdad, sin el temor de ningún castigo o pérdida del empleo por haber ofendido alguna creencia política o religiosa, u ortodoxia social. *Autonomía substantiva* sería el poder corporativo de la universidad o institución para determinar sus propios objetivos y programas de acción, el "qué" de la academia. *Autonomía de procedimientos* sería el poder corporativo de la universidad para determinar los medios con los que llevar a cabo sus objetivos y programas, el "cómo" de la academia.

Normalmente, la libertad académica ha sido garantizada, como veíamos, en casi todos los sistemas. En este sentido, la autonomía a la que se refieren los autores cuando hablan de cambios en las políticas

1/ Políticas de reforma universitaria...

de educación superior en los años ochenta se centra en los otros dos conceptos, los relacionados con la capacidad de decisión de las instituciones. Además, en la mayoría de los países, que poseen sistemas educativos estatales, la concesión de un mayor grado de autonomía se suele limitar a la capacidad de determinar los procedimientos, puesto que los objetivos de las universidades están fijados por los propios poderes públicos. Este es el caso, como veremos, de España, con una autonomía ligada a la consecución de unos ciertos objetivos.

1.3. Los temas de la investigación.

Como he explicado en el primer apartado, la principal cuestión empírica de la tesis es determinar en qué medida la puesta en práctica de la autonomía universitaria ha dado lugar a una mejora en la calidad de la enseñanza y la investigación producidas en las instituciones. Esta pregunta exige la investigación de cuatro grandes temas, que se detallan a continuación.

En primer lugar, es necesario describir la situación de la universidad española antes de la reforma. Hay que describir cómo se regulaba el sistema de educación superior, y cómo funcionaban las instituciones. Deben describirse los cambios sociales y políticos que estaban afectando a la educación superior, y exigiendo de ella nuevas funciones y papeles, así como la respuesta dada por el sistema a dichas presiones. Es fundamental que la descripción contenga indicaciones acerca del nivel de calidad de los servicios prestados por las universidades, en particular en aquellos aspectos contemplados por la reforma: integración y funcionamiento de las unidades dentro de la universidad, profesorado, planes de estudios, investigación. La importancia de esta parte es vital, no sólo porque es necesario comprender cómo era el sistema que se trataba de cambiar, sino porque, como asegura buena parte de la literatura reciente en políticas de educación superior, las tradiciones institucionales de cada país parecen ser un elemento explicativo de más envergadura a la hora de entender los efectos de las políticas educativas que otras circunstancias, como los contextos político o económico, o la

configuración del mercado de trabajo (Teichler, 1988, p. 107). A esta parte se dedican dos capítulos, el 2º, que trata sobre la universidad tradicional y sus transformaciones en los años sesenta, y el 3º, en el que se explican los cambios introducidos por la Ley General de Educación y el intento de elaborar una Ley de Autonomía Universitaria.

En segundo lugar, se debe describir el programa de reforma contenido en la LRU, es decir, qué tipo de autonomía se reguló, cómo se definían los instrumentos de control y planificación y qué objetivos se perseguían con la reforma. También debe tenerse en cuenta qué ideas e intereses influyeron más en su elaboración, si bien es importante insistir en que éste no es un trabajo centrado en la elaboración de la política, sino en su puesta en marcha, de modo que la atención prestada a este punto ha de ser forzosamente limitada. A este aspecto se dedica el capítulo 4º de la tesis, aunque en el 3º, al describirse el debate sobre la LAU, se expongan muchas de las claves que posteriormente influirían en la definición de la LRU.

En tercer lugar, y éste constituye el núcleo de la tesis, se encuentra la descripción de la puesta en marcha de la reforma. Se debe estudiar la regulación de los instrumentos previstos en la LRU y ver hasta qué punto se ha desarrollado el contenido de la autonomía. Se ha de describir el desarrollo legislativo y reglamentario, la asignación de los recursos, y ver en qué medida todo ello es consistente con el diseño original de la ley, así como determinar qué intereses o grupos han podido influir en la orientación de la puesta en marcha en un sentido u otro. El aspecto más importante que se debe determinar es, en todo caso, si se ha producido o no una mejora en la calidad de los servicios prestados por las universidades, de acuerdo con los objetivos definidos en el programa de reforma. Este punto presenta la cuestión siempre compleja de cómo efectuar investigaciones empíricas sobre la calidad del sistema educativo, dada la multitud de factores que se pueden tener en cuenta y la dificultad de establecer indicadores fiables sobre la misma.

En este sentido, se distinguen normalmente tres formas de estudiar la calidad educativa (Pérez Díaz, 1987). Por una parte, se puede observar la calidad a través de los resultados obtenidos, ya sea a través de determinar la capacitación profesional de los graduados, o

1/ Políticas de reforma universitaria...

de evaluar la cantidad y calidad de la producción científica del sistema. Por otra parte, es posible medir la calidad de las instituciones a través de una evaluación de los procedimientos y recursos utilizados, como por ejemplo, el gasto educativo por alumno, el número de alumnos por clase, los métodos de la enseñanza, etc. Por último, otra forma de acercarse al estudio de la calidad es mediante el "análisis de los procesos de decisión y negociación que tienen lugar a diferentes niveles de la universidad y afectan a la calidad de la enseñanza y la investigación" (Pérez Díaz, p. 274); se trata del estudio de situaciones que, por su naturaleza, exigen la aplicación de criterios de calidad, como la elaboración de los planes de estudio o la selección del profesorado, y cuyo escrutinio puede ofrecer pistas de gran interés sobre la importancia concedida a la calidad por los principales actores de la universidad, esto es, los profesores.

En esta investigación se utilizan las tres aproximaciones mencionadas, aunque con predominio de la tercera. Esto es así porque, como se ha indicado, el estudio trata de determinar en qué medida se han conseguido alcanzar los objetivos de calidad previstos en la reforma, y ésta pretendía, precisamente, dar lugar a un cambio en los hábitos, prácticas y criterios para la toma de decisiones de los universitarios. De este modo, se intentará establecer si se ha desarrollado la capacidad de innovación dentro de las universidades, o si se ha potenciado el uso de baremos meritocráticos y de competitividad en la adopción de resoluciones. No obstante, los otros métodos de análisis de la calidad también son utilizados, puesto que se tendrán en cuenta los resultados de las universidades en materia de producción científica, así como algunos indicadores de los recursos y procedimientos utilizados en la enseñanza y la investigación.

Algunas de las preguntas que se formularán a lo largo de la tesis son las siguientes: ¿Se ha llegado a la constitución de una auténtica estructura departamental? ¿Cuál es el grado de integración de los distintos órganos que componen la universidad? ¿Ha mejorado la formación de los profesores? ¿Es el sistema de selección de los profesores meritocrático y competitivo? ¿Las universidades compiten por los profesores? ¿Se están produciendo innovaciones significativas en las titulaciones y los planes de estudios? ¿Han tratado los nuevos planes de estudio de acercar los contenidos de la enseñanza a las

necesidades económicas y sociales del país? ¿Se ha incrementado la producción científica, en número de artículos, tesis, proyectos, convenios con empresas, etc.?

Dado que éste es, en definitiva, un trabajo fundamentalmente cualitativo, resulta muy difícil medir los valores de los indicadores estudiados con un criterio objetivo, de manera que será necesario definir lo que algunos autores denominan "espacios de aceptabilidad" (Sabatier, p. 274), es decir, tratar de distinguir entre aquellos resultados que entran dentro de lo aceptable y satisfactorio, y aquéllos que deben ser considerados inaceptables.

Al análisis de la puesta en marcha de la reforma se dedican los capítulos que van del 5º al 9º: el 5º trata sobre la expansión de la universidad, y en qué medida dicha circunstancia ha podido influir en la consecución de los objetivos de calidad; el 6º se centra en los cambios organizativos, y en particular en el grado de implantación de la estructura departamental; el 7º describe las transformaciones del profesorado; el 8º estudia el proceso de reforma de las enseñanzas y los planes de estudio, y el 9º se centra en el desarrollo de la producción científica en las universidades.

El cuarto gran tema de la tesis es tratar de explicar las posibles divergencias entre la mejora esperada en la reforma y los valores que no encajan dentro de la mencionada aceptabilidad. Como ya he anotado en el primer apartado, las diferencias en el grado de éxito de los distintos objetivos parecen ser importantes, lo que puede ayudar a identificar los factores que expliquen el fracaso relativo. En principio, se pueden formular cuatro hipótesis explicativas de la divergencia entre objetivos y resultados, si bien estas posibles explicaciones no son necesariamente excluyentes, y no se descarta que la investigación demuestre que el relativo fracaso de la reforma se debe a una combinación de varias de ellas.

La primera hipótesis se basaría en la posibilidad de que no se hayan puesto en marcha algunos de los instrumentos esenciales previstos en la reforma. Es posible que no se hayan desarrollado todas las normas legislativas o reglamentarias precisas para que aquélla pudiera funcionar de manera eficaz, o que las universidades hayan boicoteado alguna de las instituciones establecidas en la misma, como los Consejos Sociales o el Consejo de Universidades.

1/ Políticas de reforma universitaria...

La segunda hipótesis se refiere a los recursos asignados a las universidades para ejecutar la reforma. Aunque los instrumentos se hayan puesto en marcha, si los recursos son muy escasos, es posible que las universidades se hayan visto incapacitadas para llevar a cabo aquellas reformas que exigen una cantidad considerable de gasto, que son, en la práctica, la mayoría. Por ejemplo, los planes de estudios no podrían ser muy innovadores si no es posible contratar profesorado suplementario, y si no hay recursos suplementarios no se podría llevar a cabo investigación de calidad, ni sería posible para las universidades competir por profesores de otras instituciones.

La tercera hipótesis considera la posibilidad de que los políticos hayan perseguido simultáneamente objetivos parcialmente contradictorios, y que ello haya dado lugar a un debilitamiento del impulso a la calidad que se apreciaba inicialmente en el programa de reforma. En este sentido, es posible que el intento de garantizar la homogeneidad de las titulaciones con validez oficial haya dado lugar a una regulación excesivamente rígida de los planes de estudios, o que el deseo de promover la igualdad de acceso a los centros haya producido tal expansión de los mismos que la calidad de la universidad se haya visto afectada inevitablemente.

La cuarta hipótesis se basa en la posibilidad de que el diseño institucional establecido en la reforma no se haya mostrado como el más adecuado para los objetivos de calidad perseguidos. Podría haber ocurrido que la estructura de incentivos que ha resultado de la puesta en marcha de la autonomía universitaria no fuera adecuada para los fines perseguidos, porque no se premian los comportamientos meritocráticos o innovadores, ni se castigan la incompetencia ni los comportamientos que implican la defensa de intereses particulares. La hipótesis se vería apoyada si se comprobara que los comportamientos anti-reforma no se efectúan en contra de las reglas formales, sino que se han adaptado a dichas reglas, y que en aquellos aspectos de la actividad universitaria para los cuales existen auténticos incentivos, los cambios se han producido en la dirección esperada. Esto sería así, por ejemplo, si se viera que la estructura de gobierno de las universidades es decisiva a la hora de producir una selección no meritocrática del profesorado o de frenar las innovaciones en los planes de estudios, o si se viera un contraste entre la consecución de

aquellos objetivos para los que sí se han creado auténticos incentivos, como en la investigación, y aquéllos en los que no ha sido así, como en la selección del profesorado.

La parte explicativa de la tesis se encuentra incorporada a los capítulos que tratan de la puesta en marcha de la reforma. No obstante, es en las conclusiones de la tesis donde se reconsideran todos los temas tratados y se evalúa la relevancia de cada una de las hipótesis.

1.4. Metodología y fuentes de la investigación.

1.4.1. Fuentes primarias y secundarias

El estudio de una política compleja como la que ocupa a esta investigación requiere el uso de fuentes variadas. En el apartado siguiente me referiré al estudio de casos, la principal base empírica del trabajo, y a continuación a las otras fuentes, que describo con la máxima brevedad:

1) **Legislación:** se han utilizado dos compendios de legislación dedicados exclusivamente a la universidad, uno de ellos, de legislación anterior a 1966, editado por el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC. 1965. *Enseñanza Universitaria*. Madrid: MEC), y el otro, con legislación hasta 1990, por Antonio Embid Irujo (1990. *Legislación universitaria. Normativa general y autonómica*. Madrid: Tecnos). También se ha utilizado el *Nuevo diccionario de Legislación*, de Aranzadi. Otras normas han sido consultadas directamente en el *Boletín Oficial del Estado*.

Los Diarios de Sesiones de las Cortes han sido consultados para analizar el debate de la LRU. Se ha utilizado la edición de dichos diarios realizada por Alfredo Pérez de Armiñán (Cortes Generales. 1984. *Ley Orgánica de Reforma Universitaria. Trabajos Parlamentarios*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados). En todo caso, las referencias incluidas en el texto se basan en la paginación del propio Diario de Sesiones, y no en la del libro.

1/ Políticas de reforma universitaria...

2) Estadísticas: las estadísticas más utilizadas son las del Consejo de Universidades y las de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, ambos dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia. También se han utilizado las publicaciones del Instituto Nacional de Estadística, así como de organismos internacionales, sobre todo la OCDE, que posee las estadísticas internacionales más completas. Los datos sobre la producción investigadora de las universidades españolas tienen su origen en las bases de datos del *Institute for Scientific Information*, pero en todos los casos he utilizado los estudios que sobre dichas bases de datos han realizado otros autores y organismos, como González Blasco (1979) o la Secretaría General del Plan Nacional de I+D.

3) Informes: poseen gran importancia los informes de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación y del Consejo de Universidades, muchos de ellos no publicados, aunque se incluyen igualmente en la bibliografía.

4) Prensa: ha sido utilizada sobre todo para obtener información acerca de los procesos de elaboración de leyes -sobre todo la LAU, dado que la LRU tuvo menos atención informativa-, así como de determinados conflictos, si bien no se ha hecho un análisis sistemático de la misma. Se han seleccionado ciertas fechas clave para obtener información de hechos concretos y disponer de algunos artículos. El medio más consultado ha sido el diario *El País*, aunque también se ha hecho uso en ocasiones de otros periódicos.

5) Entrevistas: además de las entrevistas del estudio de casos, se han realizado algunas entrevistas a políticos que intervinieron en la reforma educativa, a funcionarios del Ministerio de Educación y a algunos académicos.

6) Fuentes secundarias: se ha utilizado ante todo la literatura sobre educación superior, tanto nacional como internacional. Se han usado estudios históricos sobre la formación y evolución del sistema español de educación superior, así como algunos testimonios de profesores acerca de sus experiencias personales. Por supuesto, se han consultado varios estudios comparativos que dan cuenta de las tendencias de cambio internacionales.

1.4.2. El estudio de casos

La principal fuente de información de la tesis es el estudio de casos. Éste se ha llevado a cabo en dos universidades, en las que se han realizado entrevistas a un cierto número de miembros de los órganos de gobierno y a profesores de varios departamentos escogidos. La idea del estudio de casos es obtener información directa de las personas que trabajan en la universidad acerca del funcionamiento de la misma, y sobre cómo se han ido implantando los cambios a lo largo de los últimos años. La metodología del estudio de casos ha sido utilizada anteriormente en otros estudios similares efectuados en distintos países, entre los que destaca, por su interés, el de Friedberg y Musselin (1989).

Son muchos los factores que pueden tenerse en cuenta a la hora de seleccionar los casos de estudio, puesto que las variables que intervienen en el funcionamiento de una universidad y el impacto de la reforma en la misma pueden ser asimismo muchas. Así, por ejemplo, la fecha de creación de la universidad influye en el grado de consolidación y la posibilidad de establecimiento de tradiciones propias. Podrían distinguirse, por una parte, entre aquellas universidades de más larga tradición, creadas antes de la Guerra Civil, y en ocasiones varios siglos atrás y, por otra parte, las establecidas desde finales de los años sesenta, producto de la gran expansión de la educación superior a partir de dicho período. En relación con este factor se encuentra el tamaño de la institución, en términos del número de alumnos, profesores y enseñanzas impartidas, que puede afectar a su capacidad para acometer iniciativas tales como el cambio de los planes de estudio o la puesta en marcha de nuevos planes de investigación. Una característica acusada de la universidad española es la gran diferencia de tamaño entre unas universidades y otras. Para este estudio han sido escogidas una universidad pequeña, de las que cuentan con menos de veinte mil estudiantes, y una media, de las situadas entre los 20.000 y los 50.000; las universidades pequeñas y medias constituían más del ochenta de las instituciones en 1991, y han sido, por regla general, menos estudiadas que las grandes, de modo que en esta investigación se pretende compensar dicha falta de conocimiento. Una tercera característica tenida en cuenta a la hora de

escoger a las universidades del estudio de casos es su localización en un determinado entorno social y económico, puesto que resulta razonable suponer que las universidades situadas en grandes ciudades pueden estar sometidas a distintas condiciones de trabajo que aquéllas situadas en ciudades pequeñas o de tamaño medio.

Hay otras dos variables que podrían considerarse relevantes, pero que no han sido tenidas en cuenta a la hora de seleccionar los casos. Una de ellas es la dependencia administrativa de la universidad. En el estudio han sido escogidas dos universidades directamente dependientes del Ministerio de Educación, y ninguna localizada en una Comunidad Autónoma con competencias en educación superior. Dado que el presente estudio no versa ni sobre la programación ni sobre la financiación de las universidades, que son el contenido esencial de las competencias transferidas, ni tampoco sobre el proceso mismo de la descentralización -de gran importancia, pero que merece una investigación aparte-, sino que se centra en los efectos de la nueva regulación sobre la calidad de las universidades, he considerado la dependencia administrativa un factor menos relevante que los tres aludidos en el párrafo anterior. Naturalmente, hubiera sido deseable incluir en el estudio universidades situadas en distintas comunidades autónomas con competencias educativas, pero, como ocurre en todo estudio de casos, he preferido sacrificar una parte de la representatividad en favor de una mayor profundidad en el análisis de cada caso. La otra circunstancia no considerada ha sido la composición de las universidades por tipos de estudios; las universidades españolas pueden dividirse en dos grandes grupos, las que incorporan estudios de todo tipo, con la frecuente excepción de los técnicos, que suponen la gran mayoría de las instituciones, y las politécnicas. Las dos universidades estudiadas pertenecen al primer grupo, y apenas poseen estudios técnicos entre sus enseñanzas, de manera que, en definitiva, la investigación no contempla la reforma en las enseñanzas técnicas.

Los factores escogidos finalmente han sido el tamaño, la fecha de creación y el entorno social y económico. Así, una de las universidades seleccionadas, que denominaré Alfa, es una institución creada a fines de los años setenta, que todavía se encontraba en el momento de las entrevistas en proceso de consolidación, como

mostraba el hecho de que algunos de los edificios de sus facultades aún no estaban terminados. Situada en una gran área metropolitana, con una gran actividad empresarial y profesional, Alfa es todavía una universidad pequeña, con menos de 15.000 estudiantes y unos treinta departamentos cuando se realizaron las entrevistas.

La otra universidad, que llamaré Beta, es una institución muy antigua, con una larga tradición académica. Es una universidad de tamaño medio, con unos 30.000 estudiantes y cerca de cincuenta departamentos en el período de realización de las entrevistas, situada en una ciudad que también posee un tamaño medio, y que no posee un tejido industrial ni empresarial importante. Ambas universidades tienen una distribución de enseñanzas similar, con facultades en áreas de Ciencias Experimentales, Ciencias Sociales y Jurídicas y Humanidades que abarcan a la mayoría del alumnado, y muy pocos estudiantes en enseñanzas técnicas.

La selección de la muestra se ha llevado a cabo de la siguiente manera. En cada universidad se ha entrevistado al rector, al gerente y a los vicerrectores de profesorado, planes de estudio e investigación -este último tan sólo en una de ellas, puesto que en la otra no estuvo disponible. Además, se han entrevistado profesores pertenecientes a tres departamentos en campos de conocimiento distintos: en cada institución se ha estudiado un departamento de un área de Ciencias Sociales y Jurídicas, otro de Humanidades y un tercero Científico-Experimental. En el caso de Beta, las entrevistas en el área de Ciencias Sociales y Jurídicas se han realizado en una facultad de nueva creación, lo que ha proporcionado información interesante acerca del proceso de establecimiento de nuevas disciplinas en universidades ya consolidadas.

En cada departamento se han realizado un mínimo de seis entrevistas, que han incluido al director y a cinco profesores de distintas categorías. La selección de los profesores ha sido aleatoria por categorías, siempre que era posible. Se ha procurado entrevistar en cada departamento al menos a un catedrático, un profesor titular de universidad, un ayudante y un asociado. Aunque se ha entrevistado a un mayor número de catedráticos y titulares que la proporción de éstos en los departamentos, por las razones que daré a continuación, todas las categorías de profesor han estado

1/ Políticas de reforma universitaria...

representadas en el estudio. En la medida de lo posible, se ha tratado de contar con profesores de las distintas áreas de conocimiento, en los departamentos compuestos por distintas áreas, que en la práctica han sido todos los de la muestra. Por otra parte, aunque se ha entrevistado a algunos profesores de escuela universitaria, la gran mayoría de los encuestados pertenecen a facultades, puesto que todos los departamentos estudiados desarrollan su labor docente predominantemente en dichos centros.

En total, se ha entrevistado a 50 profesores: 23 en Alfa, 21 en Beta y seis más en una universidad distinta en la que se realizó un estudio piloto previo. La práctica totalidad de las entrevistas se realizaron entre enero de 1992 y junio de 1993, aunque dos de ellas se realizaron en los primeros meses de 1994. Las entrevistas del estudio piloto se efectuaron en noviembre y diciembre de 1991.

Con las entrevistas no se ha pretendido hacer un estudio cuantitativo de las opiniones o actitudes de los profesores, sino obtener información general sobre los comportamientos, prácticas, y hábitos de los universitarios. En este sentido, los entrevistados son considerados como informantes estratégicos; situados en distintos puestos de la institución que se pretende estudiar, los encuestados proporcionan información, cada uno desde su punto de vista, sobre la realidad que les rodea. Por esa razón no he incluido estudiantes en el estudio, dado que, en general, su corto tiempo de permanencia en la universidad les lleva a poseer un conocimiento escaso del funcionamiento interno de la institución.

Se han realizado entrevistas abiertas, con cuestionarios que variaban ligeramente según el tipo de entrevistado, en función de su cargo y de su experiencia. El cuestionario incluía preguntas acerca de la historia del departamento concreto, las actividades docentes e investigadoras realizadas por los profesores, las relaciones de los profesores entre sí y con los órganos de gobierno, el procedimiento de elaboración de los planes de estudio, etc. El cuestionario utilizado está incluido en el apéndice final de la tesis. La duración de las entrevistas, en la mayoría de los casos, ha oscilado entre una hora y media y dos horas.

Los datos proporcionados por las entrevistas han sido analizados desde un punto de vista cualitativo. Se ha tratado de extraer la

información relevante para las cuestiones planteadas por la tesis, y de contrastar y confirmar los testimonios unos con otros.

Además de las entrevistas, se han utilizado otras dos fuentes de información en el estudio de casos. Por una parte, se han analizado los planes de estudio que afectaban a los departamentos estudiados, para así completar la información proporcionada por los entrevistados sobre los cambios en las enseñanzas. Por otra parte, se ha tratado de analizar las memorias de investigación de los departamentos, si bien esto sólo ha sido posible en la universidad Alfa, dado que en Beta no parecen haberse conservado dichas memorias en sus archivos.

CAPÍTULO DOS

LA UNIVERSIDAD TRADICIONAL FRENTE A LOS RETOS DE LOS AÑOS SESENTA

El presente capítulo consta de seis apartados, de entre los cuales, dedico los cinco primeros a presentar las características de lo que denomino la universidad tradicional en España. En el primero de ellos, concretamente, describo con brevedad los orígenes históricos del sistema centralizado que se consolidó en la primera mitad del siglo XIX, y que, a pesar de diversos intentos de reforma, todavía conservaba sus rasgos esenciales en la década de 1960. En los cuatro apartados siguientes, veremos otros tantos aspectos fundamentales del sistema español de educación superior: la estructura del sistema universitario -que hacía compatible la centralización con el mantenimiento de importantes esferas de influencia de los profesores-, las titulaciones y enseñanzas, los procedimientos de formación y selección del profesorado, y el peso de la investigación científica en las universidades. Por último, en el apartado final explico cuáles fueron los grandes retos a los que se enfrentó el sistema a partir de los años sesenta: por una parte, una expansión del alumnado sin precedentes, y por otra, un dilatado proceso de protesta estudiantil que dio lugar a intensas presiones para el cambio de las estructuras educativas.

2.1. Los orígenes de la centralización. La Ley de Ordenación Universitaria

La centralización del sistema español de educación superior tenía sus raíces históricas en las reformas ilustradas y liberales de los siglos XVIII y XIX¹. Las reformas de Carlos III, emprendidas a partir de 1766 con objeto de modernizar las enseñanzas y frenar los fenómenos de corrupción y mala gestión que afectaban a las universidades, supusieron el inicio de una intervención activa del gobierno en los asuntos universitarios, en aspectos tales como el contenido de los planes de estudios, la selección de los profesores y el nombramiento de censores regioes que habían de supervisar el funcionamiento de las instituciones (Capitán Díaz, pp. 865-908; Herr, pp. 11-22). Posteriormente, durante el reinado de Carlos IV, continuó la política de unificación de las enseñanzas, esta vez, sin embargo, con el fin de incrementar el control ideológico de las instituciones desde posiciones conservadoras o ultramontanas (Puelles, p. 46).

El liberalismo culminó la tarea de centralización y dominio estatal que habían iniciado los ilustrados, si bien, paradójicamente, ello no respondía por entero a las ideas de los primitivos liberales españoles². La evolución política del país durante las décadas

¹ Aunque la intervención de la Corona en los asuntos universitarios se había ido incrementando desde el período de los Reyes Católicos (Kagan, pp. 70-73), las universidades del Antiguo Régimen, que en su mayoría estaban en manos de la Iglesia y de fundaciones religiosas, y en algunos casos, de los ayuntamientos, disfrutaban de un grado relativamente elevado de autonomía con respecto al poder real (Peset y Peset, 1974, pp. 27-64; Capitán Díaz, 393-451).

² En sus primeras propuestas de reforma, los liberales proclamaban los principios de universalidad, gratuidad y uniformidad de la enseñanza, pero no planteaban en absoluto el monopolio público de la misma -la libertad de creación de centros educativos se consagraba de manera fehaciente en el Reglamento de Instrucción Pública de 1821 (arts. 5-8)-, ni pretendían un control político estrecho de las instituciones educativas: la máxima autoridad en materia educativa, la Dirección General de Estudios, debía ser un organismo totalmente independiente del gobierno (Puelles, pp. 58-66, 74-82; los textos originales de los liberales pueden verse en MEC, 1979-90, vols. I y II).

siguientes -con la suspensión de la Constitución de 1812 por Fernando VII y la implantación de un régimen absolutista- impidió que el primer proyecto educativo liberal pudiera ponerse en práctica. Junto a ello, las difíciles circunstancias en las que se efectuaron las reformas liberales a partir de 1834, con la Guerra Carlista, el conflicto con la Iglesia, y la división interna del movimiento liberal, dieron lugar a que el sector más autoritario y conservador del liberalismo impusiera finalmente su programa político en la década de 1840. Los denominados liberales moderados adoptaron un ambicioso plan de centralización administrativa, en gran medida influido por las ideas y experiencias francesas, que afectó al sistema educativo, entre otras muchas cuestiones. Los sucesivos planes y reglamentos de estudios reflejaron de manera creciente dicha tendencia centralizadora, consumada con la promulgación del Plan General de Estudios de 17 de septiembre de 1845 (conocido como "Plan Pidal") y de la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857 (conocida como "Ley Moyano").

A partir de este período el estado ejerció un casi absoluto monopolio sobre la enseñanza superior, dado que la existencia de universidades privadas no estaba reconocida (Plan de 1845, art. 80, Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, art. 155), y sólo se autorizó el establecimiento de un pequeño número de centros superiores controlados por la Iglesia y algunas órdenes religiosas. El territorio español se dividió en distritos universitarios, en cada uno de los cuales debía ejercer sus funciones la respectiva universidad pública. Todas las universidades estaban sometidas a la misma reglamentación y adoptaban idéntica estructura, con algunas pequeñas excepciones referidas a la Universidad Central de Madrid.

De acuerdo con la Ley Moyano, las instituciones dependían del Ministerio de Fomento, y dentro de éste, de la Dirección General de Instrucción Pública. Esta Dirección ya no era la entidad autónoma diseñada en los primeros proyectos liberales, sino un órgano ejecutivo nombrado directamente por el ministro, y que contaba con el asesoramiento de un Consejo de Instrucción Pública, de carácter puramente consultivo. Del ministerio y la dirección general emanaban las órdenes que gobernaban los aspectos más minuciosos de la vida cotidiana de las universidades. Así, el ministerio formulaba

detalladas regulaciones sobre la admisión de alumnos, elaboraba los planes de estudios de las facultades y aprobaba los libros de texto que habían de utilizarse en las distintas asignaturas. Asimismo, creaba las plazas de profesorado y nombraba a los miembros de los tribunales de oposición a cátedras, al tiempo que los catedráticos pasaban a formar parte de un cuerpo de la administración pública. El ministerio designaba a los rectores, quienes asumían el gobierno de las universidades, en detrimento de los claustros, convirtiéndose así en la máxima autoridad de todos los centros educativos en el distrito universitario correspondiente. A propuesta de los rectores, el gobierno nombraba también a los vicerrectores y decanos de las facultades, lo que suponía el establecimiento de una cadena de mando directa entre el poder político y cada uno de los centros de educación superior.

Otro aspecto importante de la política centralizadora fue que las universidades perdieron su antigua autonomía financiera; sus bienes y rentas, que habían sido desamortizados desde finales del siglo XVIII, fueron totalmente nacionalizados por los liberales, lo que privó a las instituciones de ingresos muy cuantiosos (Peset y Peset, 1974, pp. 729-51). Los presupuestos universitarios se elaboraron desde entonces por el gobierno, integrados en los presupuestos generales del estado.

El intento de control político sobre la universidad se llevó hasta el extremo de tratar de garantizar que las enseñanzas impartidas en las aulas no atacaran al régimen de la monarquía constitucional y fueran plenamente conformes con la doctrina de la religión católica. En la práctica, sin embargo, el cumplimiento de esta normativa dejó mucho que desear, y la decisión de algunos de los gobiernos más conservadores de castigar a aquellos catedráticos que supuestamente propagaban doctrinas contrarias a la religión o a la monarquía - profesores republicanos, progresistas y krausistas - produjeron conflictos políticos de gran resonancia, las llamadas "cuestiones universitarias" de 1864-68 y 1876 (Puelles, pp. 169-73; 194-200). Con la llegada del partido liberal de Sagasta al poder, en 1881, se eliminó por completo la inspección política y eclesiástica del profesorado, y la libertad de cátedra se consolidó de manera definitiva.

En cualquier caso, el control total de las universidades por el poder político se reveló como una tarea imposible. Al igual que en otros países en los que se habían creado sistemas públicos centralizados, como Francia o Italia, la concentración del poder de decisión en el ministerio correspondiente y la rigidez de las regulaciones administrativas pronto se contrarrestaron con un grado relativamente elevado de autonomía individual por parte de los profesores. Como veremos en los apartados siguientes, al describir las universidades en la década de 1960, el ministerio apenas ejercía ningún control efectivo alguno sobre la labor cotidiana de los profesores. De esta manera, por ejemplo, aunque los planes de estudio estaban fijados por decreto ministerial, los profesores tenían casi total libertad para elaborar los programas de las asignaturas, además de una absoluta independencia a la hora de preparar y corregir los exámenes (ver apartado 2.3). La autonomía de los catedráticos se extendía también a la selección de sus subordinados y a la distribución de tareas entre los mismos, así como, en buena medida, a la selección de los propios miembros del cuerpo (apartado 2.4). Por otra parte, los catedráticos podían disponer libremente de la mayor parte de su tiempo, de manera que era frecuente que ejercieran actividades profesionales privadas y desempeñaran cargos públicos, todo ello, a menudo, en menoscabo de su labor específicamente universitaria (apartado 2.2.1).

Paradójicamente, la condición de funcionario público de los catedráticos, en lugar de favorecer el sometimiento de éstos al poder político, reforzó su independencia frente al ministerio, dado que la consolidación del carácter permanente e inamovible de sus cargos los protegió de las posibles presiones administrativas. Además, la pertenencia a un cuerpo de funcionarios implicaba superar una difícil oposición, lo cual agrandaba su prestigio tanto en la sociedad como ante la clase política.

Los catedráticos podían influir directamente en la política educativa porque, además de desempeñar con frecuencia cargos políticos de relevancia, ocupaban buena parte de los puestos en el Consejo de Instrucción Pública, el principal órgano consultivo en materia de enseñanza, cuyo dictamen era obligatorio en cuestiones como la elaboración de reglamentos, la creación de centros, la

creación y provisión de cátedras y la revisión de los planes de enseñanza (Ley 9 de septiembre de 1857, art. 256). Con el establecimiento del Ministerio de Instrucción Pública en 1901 los catedráticos tuvieron la oportunidad de controlar el ministerio del que dependían las universidades; si el antiguo Ministerio de Fomento solía estar dirigido por personas ajenas a la enseñanza (Álvarez de Morales, p. 96), el de Instrucción Pública estuvo generalmente en manos de catedráticos.

A pesar de que los profesores disponían de un cierto margen de autonomía e influencia, los inconvenientes de la centralización y de la falta de independencia de las instituciones resultaban evidentes para una parte considerable de los universitarios. El movimiento universitario por la autonomía resurgió con fuerza hacia 1890, y aunque las motivaciones de unos y otros variaban, la descentralización del sistema universitario y la concesión de autonomía administrativa, financiera y académica a las instituciones era apoyada tanto por políticos e intelectuales progresistas -muchos de ellos agrupados en la Institución Libre de Enseñanza-, como por sectores de la derecha neocatólica (Puelles, pp. 126-30; Peset y Peset, 1974, pp. 753-75). Sin embargo, los intentos de reformar la estructura universitaria y de conceder a las instituciones un grado mayor de autogobierno, así como de permitir la libre creación de centros de enseñanza superior, se vieron conducidos al fracaso. Es lo que ocurrió con el proyecto de los ministros García Alix y Romanones entre 1900 y 1901, que no llegó a ser aprobado por las Cortes debido a la tensión política y las desavenencias entre liberales y neocatólicos (Puelles, p. 256), y posteriormente, en 1919, con el decreto de autonomía universitaria aprobado por el ministro César Silió, bajo el gobierno conservador de Maura (RD de 21 de mayo de 1919, Gaceta del 22); aunque este último decreto concedía un amplio margen de autogobierno a las instituciones, las críticas surgidas dentro y fuera de la universidad hicieron que fuera revocado en 1922, poco después de haber sido aprobados los nuevos estatutos redactados por las universidades³. No obstante, la personalidad jurídica de las

³ El principal punto de discordia era la disposición por la cual los certificados expedidos por las universidades no tendrían eficacia directa que habilitara para el

universidades fue definitivamente reconocida en 1924 (RD de 9 de junio).

Otra importante intento de reforma para la autonomía universitaria fue efectuada durante la II República, cuando la Universidad de Barcelona fue puesta bajo la administración de un Patronato, designado a partes iguales por los gobiernos de la República y de la Generalitat (Decreto de 1 de junio de 1933, Gaceta del 2). Tras los sucesos de octubre de 1934, sin embargo, el Patronato fue suspendido, y aunque se restableció tras el triunfo en las elecciones del Frente Popular, la Guerra Civil y el triunfo de las tropas nacionales acabaron con el autogobierno de la universidad catalana. Con la instauración del régimen de Franco las universidades se vieron de nuevo sometidas a un régimen de gobierno uniforme, y los experimentos autonómicos se dieron por terminados durante más de treinta años.

Los gobiernos del general Franco plantearon desde un principio la educación como uno de los instrumentos fundamentales en la consecución de lo que se denominaba el "nuevo estado", es decir, un régimen autoritario basado en un nacionalismo extremo y en la defensa de los valores católicos más tradicionales. Todas aquellas ideas y doctrinas que se consideraban contrarias a la esencia nacional y católica de España -liberalismo, marxismo, separatismo- debían ser perseguidas. Aquellas instituciones acusadas de ser extrañas a la realidad española, como la Institución Libre de Enseñanza o la Residencia de Estudiantes, fueron suprimidas. La enseñanza se vio sometida a un riguroso control del estado para evitar la propagación de teorías nocivas, y el profesorado, tanto universitario como de otros

ejercicio de las profesiones, de manera que para obtener el título oficial sería necesario, una vez terminados los estudios, aprobar un examen ante un tribunal designado por el ministerio (Art. 1º, base 2ª). Esta normativa, que rompía con la tradición española de títulos directamente habilitantes para la profesión (ver apartado 2.2), fue objeto de duras críticas por parte de numerosos profesores universitarios - entre ellos, por ejemplo, Santiago Ramón y Cajal y Julián Besteiro- quienes temían que las universidades públicas se convirtieran en simples "academias" para la preparación de dichos exámenes (Reyna, 1973; Souvirón, pp. 60-63).

niveles, sufrió una severa depuración política para librarlo de sus componentes más o menos comprometidos con la República⁴.

En 1938 se iniciaron las gestiones para elaborar una nueva ley que reorganizara la vida universitaria y la imbuyera de espíritu nacional y católico, pero diversas vicisitudes retrasaron su aprobación. El primer proyecto, auspiciado por el ministro Pedro Sáinz Rodríguez, fue abandonado tras el cese de éste en abril de 1939. El ministro que lo sustituyó, José Ibáñez Martín, presentó otro proyecto que fue ampliamente debatido en el seno del Consejo Nacional de Educación, y que suscitó profundas divisiones entre los falangistas y el sector de los católicos más cercano a la Iglesia y, en algunos casos, a la opción monárquica (Alted, p. 110). La legislación finalmente promulgada en julio de 1943, la Ley de Ordenación Universitaria, aparecía con el propósito de transformar el orden universitario para adaptarlo a "las normas y al estilo de un nuevo Estado antítesis del liberalismo" (LOU, Preámbulo). Las universidades se definían como "corporaciones de maestros y escolares", dotadas de personalidad jurídica y administradas de manera que su gobierno se centrara en la "justa línea media que excluye el intervencionismo rígido y la autonomía abusiva" (LOU, arts. 1º y 5º, Preámbulo).

La Ley de Ordenación Universitaria reflejaba un compromiso entre las tendencias falangista y "católica" del régimen, pero con una cierta ventaja para los primeros (Peset, 1991, pp. 153-56). Así, se disponía que los rectores debían militar en Falange Española Tradicionalista y de las JONS, en tanto que todos los profesores estaban obligados a jurar los Principios Generales del Movimiento antes de tomar posesión de sus cargos. La afiliación al Sindicato Español Universitario, integrado en la Falange, se hizo obligatoria para todos los estudiantes, quienes a su vez debían aprobar unos cursos de formación política. Por otra parte, aunque se dispusieron

⁴ Las cifras de profesores universitarios depurados durante y después de la guerra varían según las fuentes, pero en todas ellas parece claro que afectó a un porcentaje muy elevado de los mismos. En un folleto editado por la Unión de Profesores Universitarios en el Extranjero en 1940 se afirmaba que había 195 profesores de universidad en el exilio, entre ellos 96 catedráticos (citado por Alted, p. 114), lo que equivalía a más de un quinto de los catedráticos de la época.

diversos privilegios para la Iglesia, como el nombramiento en cada universidad de un Director de Formación Religiosa Universitaria, al que se encomendaba la organización de los cursos obligatorios de cultura religiosa (LOU, arts 32 y 48), o el reconocimiento de "sus derechos docentes conforme a los sagrados cánones" y a lo que en su día determinarían los acuerdos entre la Iglesia y el Estado (art. 9), no se estableció la libertad para fundar universidades católicas; los titulados por los centros superiores de la Iglesia siguieron obligados a realizar exámenes de reválida en las universidades públicas correspondientes.

A pesar de la retórica falangista de la ley, sin embargo, los cambios en la estructura y el gobierno de las universidades no fueron demasiado relevantes, y la distribución de competencias entre los distintos órganos de la administración y de las universidades permaneció sustancialmente idéntica a la establecida por los liberales en la primera mitad del siglo XIX. Como veremos a continuación, los catedráticos mantuvieron una cierta capacidad de influir en la política universitaria, así como un notable nivel de autonomía personal, tendencias que se vieron reforzadas con la relativa liberalización de la universidad iniciada en 1951 en el ministerio de Joaquín Ruiz-Giménez (Puelles, pp. 392-93). Por otra parte, el control ideológico de los estudiantes fue menos eficaz de lo esperado, como explicaré en el apartado 2.6.

2.2. La estructura y el gobierno de las universidades

2.2.1. Las facultades

La principal unidad organizativa de la universidad española era la facultad, que constituía el centro encargado de impartir las enseñanzas correspondientes a un título universitario. Al igual que en otros sistemas universitarios europeos, también organizados en facultades, los estudiantes accedían directamente a centros especializados en la enseñanza de una disciplina o un grupo de disciplinas concretas; ello diferenciaba a este modelo de aquellos en los que la enseñanza universitaria combinaba una fase de educación

general y multidisciplinar con otra más especializada y profesional, tal como ocurría en la universidad norteamericana desde finales del siglo XIX, o incluso como había ocurrido en la universidad española del Antiguo Régimen⁵. Una de las características más señaladas del sistema español estribaba, además, en que las enseñanzas de las facultades se encontraban totalmente distanciadas entre sí; los profesores de una facultad no impartían clases en otra diferente, y los estudiantes carecían de la posibilidad de cursar materias correspondientes a facultades distintas de la suya.

Cada alumno debía matricularse en una facultad determinada y seguir las asignaturas de su plan de estudios, a cuyo término obtenía una licenciatura, título que lo calificaba para el ejercicio de una profesión. En algunos casos, las facultades y las licenciaturas correspondían a disciplinas relativamente concretas, como Derecho, Medicina, Farmacia, o Veterinaria, en tanto que en otros incluían ramas muy amplias del saber, como ocurría en Ciencias Exactas y Naturales y en Filosofía y Letras, así como, en menor medida, en Ciencias Políticas y Económicas. Estas tres últimas facultades, sin embargo, estaban divididas en secciones que sí correspondían con disciplinas más específicas; Ciencias Naturales podía contar con secciones de Química, Biología, Física, Exactas y Geología, en tanto que Filosofía y Letras incluía hasta siete secciones, Filosofía, Filología Clásica, Filología Semítica, Filología Románica, Historia, Historia de América y Pedagogía. La facultad de Ciencias Políticas y Económicas se dividía, por su parte, en dos secciones. En estas facultades los

⁵ En las universidades españolas del Antiguo Régimen existía una facultad de Artes a la que accedían todos los estudiantes, y en la que se estudiaban materias como retórica, gramática, filosofía o música. Los que terminaban los estudios en la facultad de Artes obtenían el título de "bachiller en Artes", tras el cual podían ingresar en las "facultades mayores" y obtener así una cualificación profesional (Capitán Díaz, pp. 289). En el siglo XIX, en España y otros países, el primer ciclo de enseñanza universitaria, que podríamos calificar de "común" o "general", fue separado de la universidad y englobado en la enseñanza secundaria, de manera que la educación universitaria quedó circunscrita a la formación más especializada y profesional. Por el contrario, en algunos países se mantuvieron los programas generales e interdisciplinarios dentro de las universidades. Sobre las diferencias entre los distintos modelos de enseñanza universitaria, véase Clark (1983) y Ben-David (1992).

estudiantes tenían la posibilidad de escoger entre dichas especialidades (si bien no todas las universidades disponían a su vez de todas las secciones en cada facultad), cada una de ellas con su propio plan de estudios. En cualquier caso, el título que el alumno obtenía finalmente siempre se denominaba de acuerdo con la facultad, no con la sección concreta, de manera que un alumno que hubiera estudiado, por ejemplo, la especialidad de Biología en la sección correspondiente, sería licenciado en Ciencias Exactas y Naturales, y no en Biología.

Una buena parte de la educación superior, las denominadas enseñanzas técnicas superiores, se impartían en escuelas paralelas e independientes de la universidad. Cada una de sus especialidades (Arquitectura, Ingeniería Industrial, de Caminos, etc.) era impartida en una escuela diferente, con su propio profesorado y sus exámenes de ingreso, y conferían sus propios títulos, de ingeniero o arquitecto. La segregación de las escuelas técnicas superiores respecto a la universidad era tal que aquéllas ni siquiera dependían del Ministerio de Educación, sino de otros departamentos, como Agricultura, Obras Públicas o Industria; en la práctica, estas instituciones funcionaban como escuelas de selección y formación de altos funcionarios en dichos ministerios (Souvirón, pp. 86-87). Como veremos en el capítulo siguiente, sólo a partir de 1964 comenzaron las escuelas a depender del Ministerio de Educación, y sólo a partir de 1970 fueron integradas en las universidades.

El gobierno de las facultades estaba en manos del decano, quien actuaba como delegado del rector, y al que se encomendaban la organización de las enseñanzas, así como las tareas de inspección del profesorado y de los estudiantes. El decano debía ser un catedrático numerario, y era nombrado por orden ministerial, de entre una terna propuesta por el rector. El vicedecano debía ser nombrado del mismo modo (LOU, arts. 43-44).

Para el asesoramiento del decano existía una Junta de Facultad, que reunía a todos los catedráticos y profesores de la misma, así como a los delegados de los jefes de distrito de los sindicatos universitarios de Falange. De acuerdo con la ley, la Junta era de obligatoria consulta en la mayor parte de las cuestiones que afectaban a la facultad (LOU, arts. 43 y 55), y ello daba a los catedráticos que la

componían la oportunidad de ejercer una permanente influencia sobre las decisiones de los decanos, que a menudo se efectuaba a través de reuniones informales previas a la propia Junta (Ollero, pp. 144-45). De hecho, las juntas de facultad intervenían en la elección del propio decano. Los rectores, generalmente, tenían en cuenta la opinión de las juntas de facultad a la hora de proponer a los candidatos al decanato, lo que se formalizó definitivamente con una orden ministerial que obligaba a los rectores a consultar a las facultades antes de proponer los nombramientos (O.M. 5 de noviembre de 1953, BOE 13-11-1953). El ministerio, a su vez, solía nombrar a los candidatos que habían obtenido más votos en la junta de facultad⁶, de manera que, si bien los decanos debían contar con el visto bueno del ministerio y del rector, en la realidad venían a ser en mayor medida representantes de los catedráticos de la facultad que delegados del gobierno que los nombraba.

En aquellas facultades divididas en secciones existían también las llamadas Juntas de Sección, integradas, como la propia Junta de Facultad, por los catedráticos adscritos a la misma. Sus funciones eran, asimismo, asesorar al decano en las cuestiones referidas a la sección correspondiente. Solían elegir un presidente de sección, figura no recogida en la legislación, pero que podía adquirir una cierta importancia como portavoz en el decanato de los intereses de los profesores de la sección.

⁶ De acuerdo con uno de los catedráticos más veteranos entrevistados en el estudio de casos, la elección no recaía siempre en el candidato más votado, pero dicha circunstancia era más bien inusual: "Entonces, como ahora, se nombraba decano al que había sacado más votos, pero había ocasiones en que si había uno con 15 votos y otro con 12, se nombraba al que tenía 12 votos [...] Pero eso no ocurrió nunca en esta facultad" (Catedrático de la Universidad Beta).

2.2.2. Las cátedras. Los departamentos

Después de la facultad, la principal subdivisión de la universidad española tradicional era, al igual que en la mayor parte de los países de la Europa continental, la cátedra. Una cátedra consistía en una plaza de profesor especializado en una asignatura, cuyo titular, denominado catedrático, estaba investido por el estado con la función de impartir la docencia universitaria de dicha asignatura en una facultad y universidad determinadas. Los catedráticos numerarios poseían el estatus de funcionarios públicos integrados en un cuerpo del estado, lo que condicionaba de manera decisiva su situación jurídica y el procedimiento para su selección⁷. Como el resto de los funcionarios, los catedráticos tenían derecho al cargo, es decir, eran inamovibles y estaban nombrados con carácter vitalicio, privilegio que se basaba en el deseo de protegerlos de las posibles arbitrariedades y atropellos de la Administración (Guaita, p. 439). Los catedráticos formaban un escalafón, o lista nacional en la que eran ordenados por antigüedad, criterio que determinaba los aumentos salariales de los mismos. Por otra, debían ser seleccionados mediante mecanismos regulados formalmente, que garantizaran tanto la imparcialidad de la elección como el nivel de formación y de conocimientos de los candidatos designados. Dichos mecanismos eran, como veremos posteriormente, la oposición de ingreso al cuerpo y el concurso de traslado.

Para el desempeño de sus funciones los catedráticos podían contar con la ayuda de uno o más profesores subordinados, quienes, a diferencia de los catedráticos, no formaban cuerpos del estado, no eran "numerarios", sino que estaban sujetos a contratos temporales de distinta duración. Los profesores adjuntos, que debían poseer el título de doctor, eran seleccionados mediante un concurso-oposición celebrado en la universidad, y nombrados durante cuatro años, al

⁷ Además de los numerarios, existían catedráticos que no estaban integrados en un cuerpo del estado, los catedráticos extraordinarios, que eran nombrados por decreto del Ministerio de Educación en virtud de méritos excepcionales. También había catedráticos contratados e interinos, como veremos. La gran mayoría de los catedráticos, sin embargo, estaban integrados en el cuerpo correspondiente.

término de los cuales podía renovarse su contrato por cuatro años más. Los ayudantes de clases prácticas y de laboratorio y los encargados de curso disfrutaban de contratos más breves, generalmente de un año, y eran nombrados a propuesta del rector, lo que significaba, en la práctica, que eran designados por el propio catedrático. La labor de los profesores auxiliares o "no numerarios"⁸ era asistir a los catedráticos en la docencia y en aquellas tareas que éstos les encomendaran, normalmente la explicación de determinadas partes del programa, de las clases repetitorias, o de las clases prácticas y de laboratorio. También podían colaborar en las tareas investigadoras, si bien era notorio que no todos los catedráticos realizaban investigación científica. Dado el absentismo de muchos catedráticos, como veremos, no era infrecuente que sus profesores subordinados se encargaran de la mayor parte de las clases de alguna asignatura.

El hecho de que los no numerarios se encontraran adscritos a cátedras determinadas dio lugar a que la palabra "cátedra" aludiera no sólo al puesto del catedrático, sino al conjunto de profesores subordinados al mismo. El tamaño de las cátedras podía variar considerablemente, aunque, en términos generales, había tendido a aumentar a lo largo del tiempo; si a principios de este siglo era normal que el catedrático contara con un único profesor auxiliar, en los años cincuenta las cátedras acogían por término medio a unos cinco profesores: un catedrático, un adjunto o encargado de curso, y tres ayudantes de clases prácticas (Lerena: pp. 28-29).

La denominación de las cátedras se correspondía con las asignaturas de los planes de estudios de cada facultad. En principio, cada asignatura debía contar con un catedrático, aunque las cátedras vacantes podían ser ocupadas temporalmente por un profesor adjunto o un encargado de curso (LOU, art. 66). Por otra parte, las

⁸ En realidad, el término "profesores no numerarios" se popularizó sólo en los años setenta, al extenderse el conflicto laboral en las universidades. Para definir al conjunto de profesores contratados y subordinados al catedrático se empleaban antiguamente otras denominaciones, como "los auxiliares", "los ayudantes" o incluso el "claustró bajo". Creo, sin embargo, que el término profesores no numerarios (o PNNs) es el más conocido y el que más fácilmente identifica al colectivo.

facultades solían tener un sólo catedrático por cada asignatura, de manera que éste se erigía en el único experto reconocido por la facultad de una materia dada. No obstante, si el número de alumnos o las necesidades de la enseñanza lo aconsejaban, era posible crear una segunda plaza de la misma asignatura, tal como establecía la Ley de Ordenación Universitaria en su artículo 60.

Cada profesor pertenecía a una facultad determinada, y únicamente en ella estaba autorizado a impartir sus clases. Si en dos facultades distintas se explicaba la misma asignatura, o asignaturas similares, cada facultad creaba su propia cátedra; así, por ejemplo, en la misma universidad podían existir cátedras de matemáticas en la facultad de Ciencias y en la de Ciencias Políticas y Económicas, totalmente independientes unas de otras. La duplicidad del profesorado, que se hizo más frecuente en los años setenta con la incorporación de nuevos centros a las universidades, era criticada a menudo por el derroche de recursos que suponía en muchos casos. Sin embargo, todos los centros, tanto las facultades como las escuelas, siempre se mantuvieron muy celosos de conservar su total independencia docente, y por esa razón hubo una gran resistencia a los intentos de establecer órganos interfacultativos.

Al corresponderse con las asignaturas de cada facultad, las cátedras no siempre se definían de acuerdo con disciplinas científicas o académicas de carácter general. Si bien algunas cátedras abarcaban disciplinas más o menos amplias, como "Derecho Civil", "Filología Latina", o "Fisiología Animal", la mayoría estaban definidas de una manera mucho más específica, como, por ejemplo, "Historia de España en la Edad Media", o "Zoología (invertebrados no artrópodos) con su anatomía". Dada la pequeña, pero significativa variedad de los planes de estudios, especialmente en las facultades de Ciencias y Letras, existía una gran diversidad en la denominación de las cátedras, que no siempre respondía a diferencias en las materias impartidas. De hecho, era fácil encontrar, en universidades diferentes, cátedras con distinto nombre que, sin embargo, abarcaban disciplinas sustancialmente idénticas. Tampoco era infrecuente que, si el plan de estudios de la facultad dividía la enseñanza de una disciplina a lo largo de varios cursos, se crearan varias cátedras de dicha disciplina, una

por cada parte del programa⁹. La excesiva especialización y diversidad de denominaciones de las cátedras eran también criticadas con frecuencia por su carácter arbitrario y escasamente científico.

Además de la rígida separación entre las facultades, y de la atomización de las unidades básicas de conocimiento, la estructura de cátedras característica de las universidades españolas presentaba al menos otros dos problemas de especial relevancia. En primer lugar -y este punto lo veremos con más detalle en el apartado 2.4.1 al hablar de la iniciación a la carrera académica-, la cátedra favorecía el establecimiento de relaciones muy jerárquicas entre los catedráticos y los profesores no numerarios, y producía a menudo situaciones de dependencia, y aún de sumisión. En segundo lugar, el estatus preeminente de los catedráticos y su integración en un cuerpo de élite del estado les permitía acceder a numerosas posiciones de privilegio, lo que redundaba en un absentismo laboral que resultaba muy difícil controlar.

En este sentido, la dedicación de los catedráticos a las labores propiamente universitarias era muy variable pero, con gran frecuencia, más bien escasa. Mientras algunos catedráticos dedicaban la mayor parte de su tiempo a la universidad, tanto a las tareas docentes como a las investigadoras, la única actividad académica de otros muchos consistía en preparar e impartir las clases dos o tres veces por semana durante los seis o siete meses que duraba el curso, corregir los exámenes y participar en un pequeño número de actos universitarios y reuniones de gobierno (Nieto, p. 99). Un buen número de estos catedráticos empleaban la mayor parte de su tiempo en la realización de actividades profesionales privadas más o menos

⁹ La existencia de cátedras con distinta denominación pero contenido muy similar se daba con especial frecuencia en las facultades de Filosofía y Letras. Así, por ejemplo, en distintas facultades de Filosofía y Letras podía haber cátedras de "Arqueología", de "Arqueología y Epigrafía", de "Arqueología, Epigrafía y Numismática", o de "Epigrafía y Numismática". La división de una misma disciplina en varias cátedras era bastante común en las facultades de Ciencias, donde, por ejemplo, dentro del mismo centro se podían encontrar cátedras de "Análisis matemático 1º", "Análisis matemático 2º", y "Análisis matemático 3º y Álgebra superior".

lucrativas, lo que ocurría con más frecuencia, naturalmente, en aquellas facultades que ofrecían un campo más amplio para el ejercicio profesional, como Derecho y Medicina.

El título de catedrático llevaba asociado un considerable prestigio social, y ello proporcionaba la oportunidad de atraer una numerosa clientela para los despachos y gabinetes de consulta particulares, así como la posibilidad de establecer contactos con otros cuerpos de la administración y con los poderes públicos. Como afirmaba Alejandro Nieto, la sociedad tenía un concepto muy elevado de los catedráticos universitarios, no tanto por su condición de científicos, sino como detentadores de un saber útil directamente aprovechable para el ejercicio profesional:

"El resultado es que el catedrático ocupa el escalón más elevado y mejor retribuido de los que la sociedad reserva al trabajo intelectual. En este sentido el sector más solicitado es el de las profesiones llamadas liberales, cuyas estrellas suelen ser catedráticos. Profesión liberal y cátedra constituyen en España un complemento ideal. En el ejercicio de la cátedra encuentra el catedrático una retribución pingüe que le compensa de las cicaterías del presupuesto estatal, allí enriquece de paso sus conocimientos teóricos con experiencias vitales y, además, mantiene la grata sensación de independencia y no proletarización..." (Nieto, pp. 36-37).

No era infrecuente, por otra parte, que los catedráticos ocuparan cargos públicos de notable relevancia, entre ellos, casi siempre, los de Ministro de Educación y Director General de Enseñanza Universitaria, que a menudo seguían haciendo compatibles con el mantenimiento de la cátedra¹⁰. Tampoco resultaba insólito que un catedrático bordeara, o incluso penetrara claramente en la ilegalidad y, por ejemplo, mantuviera al mismo tiempo un puesto de funcionario en otro cuerpo del estado (Guaita, p. 452). En estos casos

¹⁰ En un estudio de 1977 se afirmaba que en torno al 15 por ciento de los catedráticos ocupaban uno o varios altos cargos públicos, y que éste había sido el cuerpo de la administración con más representantes tanto en las Cortes como en los gobiernos de Franco (Olmeda et al., 1977).

de pluriempleo profesional, la relación de los catedráticos con la universidad solía ser totalmente superficial, y podían producirse en ocasiones claros incumplimientos de sus obligaciones docentes.

El control externo sobre las actividades de los catedráticos era muy pequeño. No existía una inspección ministerial propiamente dicha, puesto que, en teoría, el propio rector y los decanos debían cumplir la función de controlar a profesores y alumnos en delegación del ministro. En cada facultad debía existir un "encargado del servicio de ordenación e inspección", nombrado por el rector, a propuesta del decano, entre los profesores de la facultad (Orden del 10/8/1943, BOE del 21). La función de este encargado era mantener el orden y la disciplina de los alumnos, informar sobre las necesidades docentes de la facultad, y controlar la asistencia del profesorado. En la práctica, sin embargo, la labor de los encargados pasó totalmente desapercibida, al menos en lo referente a la inspección del profesorado, ya que resultaba impensable que un catedrático se atreviera a controlar las actividades de sus compañeros (Ollero, pp. 111-12). La nula eficacia de los controles y la independencia de estatus de los catedráticos permitían a éstos actuar casi con una total libertad en el ejercicio de sus quehaceres diarios, y que no albergaran ningún temor a ser castigados, o simplemente reprendidos, por las autoridades de su universidad o por el ministerio¹¹.

A principios de los años sesenta resultaba evidente que la estructura de cátedras tradicional era cada vez menos apta para cumplir las funciones que se esperaban de la universidad. El incremento en el número de estudiantes y una mayor preocupación por las enseñanzas prácticas y de laboratorio, así como por la investigación científica, no sólo exponía la conveniencia de que la mayoría de los catedráticos trabajaran a tiempo completo en la universidad, sino que mostraba la necesidad de integrar a los

¹¹ La represión y castigo de los catedráticos, cuando tuvo lugar, fue siempre motivada por circunstancias puramente políticas; este es el caso de las denominadas "cuestiones universitarias" de 1864 y 1876, de la depuración de la Guerra Civil y la posguerra, o de las sanciones y expulsiones de 1966. No hay constancia de que se produjeran reprobaciones por incompetencia académica o por incumplimiento de las obligaciones docentes.

profesores en unidades más amplias y coherentes que la cátedra, en las que pudieran asociarse catedráticos de disciplinas afines con objeto de conseguir una mayor coordinación de las enseñanzas y una mejor dotación de medios de trabajo. También se vio la necesidad de crear órganos que agruparan a profesores de distintas facultades y superaran así la falta de comunicación y cooperación existente entre ellas. El modelo organizativo que se citaba como ejemplo para una posible reforma era, casi siempre, el departamento de la universidad norteamericana, que reunía a un cierto número de profesores pertenecientes a una disciplina o especialidad, y no sólo aquéllos que impartían una asignatura concreta.

La primera iniciativa ministerial que trató de fomentar una mayor dedicación del profesorado a las tareas específicamente universitarias fue el decreto de 16 de julio de 1959, que creaba el régimen de dedicación exclusiva de los catedráticos, por el cual éstos, de manera voluntaria, podían comprometerse a no ejercer actividades profesionales remuneradas fuera de la universidad a cambio de una gratificación económica. Posteriormente, la Ley de 17 de julio de 1965 sobre estructura de las facultades universitarias y su profesorado estableció que las plazas de catedrático creadas en el futuro habrían de someterse forzosamente al régimen de dedicación exclusiva en todas aquellas disciplinas en que así lo establecieran los decretos ordenadores de las facultades (art. 19), si bien se admitía la posibilidad de que los catedráticos prestaran servicios profesionales a particulares y entidades siempre que fueran autorizados para ello mediante orden ministerial. Por el contrario, los miembros del recién creado cuerpo de profesores agregados carecían de la posibilidad de ejercer cualquier otra función pública o privada (Ley 83/65, art. 9). El relativo éxito de estas medidas se manifestaba en el hecho de que a finales de 1968 poco más de la mitad de los catedráticos estaban acogidos al régimen de dedicación exclusiva (Guaita, p. 454). Esto no se consideró, sin embargo, suficiente, y dio lugar a partir de esas fechas a nuevas iniciativas de fomento de la dedicación total a la universidad¹².

¹² La medida más importante fue el decreto de 16 de agosto de 1968 y la orden ministerial del 17 establecían tres posibles regímenes de dedicación para los

La reforma de la organización básica del profesorado se trató de llevar a cabo con la ley de 1965 sobre estructura de las facultades universitarias y su profesorado (Ley 83/65 de 17 de julio, BOE del 21 de agosto). Esta ley creó los departamentos como nueva "unidad estructural universitaria", los cuales debían agrupar a las "personas y medios materiales destinados a la labor docente, formativa e investigadora en el campo de una determinada disciplina o disciplinas afines", para lo cual podían unir varias cátedras. Entre sus funciones se encontraban coordinar las enseñanzas de las disciplinas que los integrasen, "proponer proyectos e investigaciones en equipo", "promover el desarrollo científico y docente de las cátedras implicadas", y "servir de enlace entre las cátedras y las autoridades de la Facultad o Secciones" (Ley 83/65, art. 1º). Junto con los departamentos se creaba el cuerpo de profesores agregados de universidad, como categoría intermedia entre los catedráticos y los profesores adjuntos. El objeto de establecer este tipo de profesores era permitir que los departamentos contaran con un mayor número de docentes de rango superior, capaces de dictar cursos y dirigir trabajos de investigación, sin necesidad de crear nuevas cátedras. Ello debía facilitar que se superara el carácter jerárquico de las cátedras, y que los nuevos departamentos funcionaran de una manera más colegiada y colectiva. En cualquier caso, los agregados estaban sometidos a la disciplina de los catedráticos, puesto que el cargo de director de departamento debía recaer siempre en un catedrático -de manera automática, si sólo había uno, o, si había varios, por nombramiento del rector a propuesta de éstos y de los profesores agregados; sólo si no había ningún catedrático en el departamento podían los agregados ser nombrados interinamente directores de departamento.

Con la creación de los departamentos se esperaba una mayor colaboración entre los profesores de la facultad, y también un mejor

profesores: "exclusiva", que entrañaba la prestación de al menos cuarenta horas de servicios semanales a la universidad, con exclusión de cualquier otra actividad; "plena", que exigía treinta horas de servicios y permitía la prestación de otros servicios que fueran beneficiosos para la actividad universitaria; "ordinaria", o "normal", que permitía el ejercicio de otras actividades ajenas a la universidad.

aprovechamiento de los recursos, puesto que se preveía la posibilidad de que un departamento integrado en una facultad pudiera realizar labores de enseñanza en otra facultad distinta en la que se impartieran las mismas materias, siempre que ésta última fuera consultada. Asimismo, se esperaba que la estructura departamental impulsara la actividad científica, al permitir la formación de equipos de trabajo más amplios, agrupados no tanto por asignaturas como por disciplinas o áreas de conocimiento científico.

La composición de los departamentos debía establecerse en los decretos ordenadores de cada facultad, elaborados por el ministerio, aunque las facultades podían solicitar una composición distinta, de acuerdo con sus peculiaridades (art. 4º). Entre marzo de 1966 y septiembre de 1967 se promulgaron dichos decretos, en los que se precisaban las posibles denominaciones de los departamentos, así como las normas para la integración de las antiguas cátedras¹³. En líneas generales, los decretos no proponían la constitución de grandes departamentos definidos de acuerdo con el modelo americano -con denominaciones tan amplias como Física o Historia-, sino que se limitaban a agrupar ciertas cátedras afines, y a llevar a cabo una cierta racionalización de la dispersión caótica que existía anteriormente. Así, por ejemplo, entre otros muchas fusiones, se creaba un departamento de Teoría de Funciones, que integraba las cátedras de Análisis Matemático, o se establecía otro de Historia Moderna, que podía reunir hasta ocho cátedras distintas.

No obstante, aunque en algunos casos las cátedras se agruparon, y se crearon departamentos que contaban con varios catedráticos, agregados, y adjuntos, en la práctica la mayor parte de ellos siguieron

¹³ Los decretos ordenadores de cada facultad fueron los siguientes: Ciencias, 1199/1966 de 31 marzo (BOE 16 mayo); Filosofía y Letras, 1200/1966 de 31 marzo (BOE 16 mayo); Farmacia, 2011/1966 de 23 julio (BOE 12 agosto); Veterinaria, 3247/1966 de 29 diciembre (BOE 23 enero 1967); Derecho, 1242/1967 de 1 junio (BOE 19); Medicina, 1243/1967 de 1 de junio (BOE 19); Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, 2142/1967 de 19 agosto (BOE 9 sept). Posteriormente se publicaron las órdenes ministeriales que creaban los departamentos de cada facultad individual; éstas pueden verse en el epígrafe "Facultades universitarias" del *Nuevo Diccionario de Legislación de Aranzadi*, vol. IX.

siendo de pequeño tamaño, y compuestos de un único catedrático y un cierto número de profesores no numerarios. Es significativo, en este sentido, que a principios de 1968, cuando prácticamente todas las facultades habían constituido sus departamentos, existían unos 900 catedráticos en activo, en tanto que el número de departamentos, de acuerdo con las órdenes ministeriales que los habían creado, sobrepasaba los 660, lo que producía una media de 1,36 catedráticos por departamento. Además, la creación de departamentos interfacultativos fue infrecuente; en la inmensa mayoría de los casos los departamentos siguieron funcionando dentro de una sola facultad, y distintos centros de la misma universidad mantuvieron sus propios departamentos aun cuando sus denominaciones y las asignaturas que impartían eran sustancialmente idénticas. Sin duda, pocas facultades o escuelas técnicas superiores estaban dispuestas a que profesores de otros centros intervinieran en sus enseñanzas. Por esta razón, el *Libro Blanco*, al poco tiempo de haberse formado los departamentos, afirmaba que éstos no habían llegado a configurarse plenamente, porque en algunos casos no se había hecho otra cosa que "crear tantos Departamentos como cátedras existían, con lo cual se ha desvirtuado esencialmente su idea original (MEC, 1969, p. 94).

Durante los años siguientes, y de modo paralelo a la expansión de la universidad, el número de departamentos continuó creciendo, y algunos de los que se habían unido volvieron a dividirse. Parecía claro, en definitiva, que los catedráticos no eran partidarios de agruparse con otros catedráticos para formar departamentos que integraran disciplinas afines; la mayoría prefería constituirse en director de su propio departamento, y así seguir controlando a su pequeño grupo de trabajo. De esta manera, aunque con otra denominación, las cátedras se mantuvieron como la forma básica de organización del profesorado.

2.2.3. Los órganos centrales de gobierno de las universidades

El gobierno de cada universidad individual era ejercido por el rector, a quien la LOU consideraba el "jefe" de la institución (art. 38). Las demás autoridades universitarias puestas bajo su jerarquía

actuaban, en principio, por delegación suya. Entre las atribuciones del rector se encontraban, además de las labores de representación, la dirección superior de los órganos universitarios y los medios docentes, y la función disciplinaria dentro de la universidad (LOU, art. 41). Al igual que en la Ley Moyano, la LOU asociaba al cargo la dirección del distrito universitario correspondiente; el rector actuaba como representante del ministro y máxima autoridad académica no sólo en la propia universidad, sino en todas las instituciones educativas (institutos, escuelas, etc.) del territorio comprendido en su distrito.

De acuerdo con la LOU, el rector era nombrado por decreto ministerial entre catedráticos numerarios que militaran en Falange Española Tradicionalista y de las JONS. Pero, en realidad, como afirmaba Carlos París:

"Cualquiera que haya vivido la Universidad española durante los años de vigencia de la Ley de Ordenación Universitaria podrá medir la distancia entre esta Universidad programada según un modelo totalitario y la realidad, aunque naturalmente tal distancia creció con el tiempo, y la legislación complementaria, aun vigente la ley, fue expresando tal distancia. Así, en lo que al gobierno de la Universidad se refiere, no se puede sostener la afirmación de que entre 1943 y 1970 los rectores de las Universidades hayan sido "falangistas". Una mínima conservación de los hábitos universitarios, junto al espíritu de cuerpo y el compañerismo, han hecho que el gobierno de las Universidades haya resultado mucho menos autocrático de lo que disponía la ley, jugando en él los organismos colegiados y la opinión de los catedráticos muy por encima de lo previsto" (París, p. 57)

De este modo, aunque nombrado directamente por el gobierno, el rector no solía actuar como un simple delegado de éste, sino que, de alguna manera, venía a representar a los catedráticos de la universidad. El principal criterio para su selección era, evidentemente, la confianza otorgada por el ministro, pero también se buscaba que contara con el apoyo del resto de los catedráticos de su universidad, o al menos que no tuviera entre ellos demasiados enemigos (De Miguel, 1978, p. 41). Su posición intermedia entre el

ministerio y los catedráticos le permitía canalizar las demandas de la universidad frente a la Dirección General de Universidades y en el Consejo de Rectores, otorgándole un considerable poder de negociación en dichos organismos; ello le facilitaba, entre otras cuestiones, la posibilidad de influir en las decisiones del ministerio sobre reparto de plazas y de otros recursos entre las distintas facultades de la universidad¹⁴.

El rector podía delegar algunas funciones en un vicerrector, nombrado por orden ministerial a propuesta en terna del primero. Por otra parte, el rector contaba con dos órganos asesores para el gobierno de la universidad. En primer lugar, la Junta de Gobierno, que estaba presidida por el propio rector, e integrada por el secretario de la universidad, el vicerrector y los decanos de las facultades, así como por los jefes de distrito de los sindicatos de profesores y alumnos integrados en Falange (LOU, art. 53). Su consulta periódica era obligatoria para los asuntos concernientes a la vida universitaria, de ahí su notable importancia en la política diaria de las instituciones. En segundo lugar, el Consejo de Distrito Universitario, también presidido por el rector, representaba al conjunto de instituciones y autoridades educativas del respectivo distrito, y tenía como misión el asesorar al rector en su labor de inspección y orientación de las actividades docentes en el territorio del distrito, así como el proponer planes de ordenación y extensión cultural (Decreto 4/8/1952 sobre constitución de Consejos de Distrito Universitario, arts. 2-8). En realidad, el interés de la universidad por los restantes niveles educativos era muy escaso, y la función inspectora del rector se ejercía con poca frecuencia, lo que daba lugar a que los institutos y demás centros educativos se relacionaran de manera bastante directa con el ministerio, y que los Consejos de Distrito llevaran una vida más bien lánguida (Seage y Blas, pp. 102-03).

El claustro era el único órgano de representación corporativa de la universidad. Tenían derecho a acudir a él todos los catedráticos y profesores, así como las autoridades de los diferentes órganos y servicios universitarios. Sin embargo, a diferencia de los otros órganos

¹⁴ Ese poder era utilizado a menudo por el rector para tratar de favorecer la expansión de su facultad de origen (De Miguel, 1978, p. 41).

colectivos, el claustro carecía de cualquier función asesora o consultiva, de manera que no tenía posibilidad de influir en la marcha de la universidad. Su labor consistía en reunirse para determinados actos solemnes corporativos, como las aperturas de curso, la recepción y juramento de los nuevos profesores, o las investiduras de grado (LOU, arts. 51-52).

Una de las iniciativas de reforma más interesantes de los años sesenta fue la creación de los patronatos universitarios (Decreto 1873/1965 de 16 de junio, BOE del 12 de julio), con los que se pretendía establecer una mayor vinculación entre las universidades y la sociedad, para evitar así el anquilosamiento y la falta de respuesta al cambio social que muchos achacaban a las instituciones de educación superior. Al igual que la creación de los departamentos, la puesta en marcha de los patronatos respondía al intento de implantar algunos de los elementos del modelo norteamericano de universidad -de hecho, ambas innovaciones se llevaron a cabo prácticamente al mismo tiempo. Los patronatos poseían una composición mixta, de académicos y representantes del medio social y político; presididos por los rectores, formaban parte de los mismos los vicerrectores, decanos de las facultades y secretarios generales de universidad, así como alcaldes, presidentes de diputaciones, y representantes de la organización sindical, del consejo de distrito de las asociaciones de estudiantes, de los colegios profesionales, de las asociaciones de antiguos alumnos, y tres padres de alumnos que poseyeran un título superior. Además, podían formar parte del mismo aquellos otros benefactores de la universidad que pudiera designar el rector.

Los patronatos debían reunirse al menos dos veces al año, con objeto de "hacer llegar a los órganos universitarios las aspiraciones y deseos del medio social respectivo", "sugerir y promover, en su caso, la creación de cátedras, instalaciones y aún nuevos órganos universitarios, en relación con las necesidades del distrito, así como la organización de cursos y cualquier otra obra de extensión universitaria" y, en general, "hacerse eco de las aspiraciones y propósitos de la Universidad para promover en su favor la directa colaboración de otras entidades y organismos" (Decreto 1873/65, art.3).

A pesar del carácter renovador y modernizador que adoptaba la figura del patronato, su grado de éxito fue muy pequeño; si bien no existe ningún estudio específico sobre el tema, diversos autores señalaban que los patronatos no ejercían ninguna función relevante dentro de las universidades, y se limitaban a aprobar todo aquello que el rector y la junta de gobierno habían acordado previamente (Miguel, 1978, p. 40; Moncada, pp. 58-59). Esta opinión era también confirmada por los testimonios de los profesores más veteranos entrevistados en el estudio de casos. La escasa importancia real de los patronatos no resulta sorprendente si tenemos en cuenta que las universidades prácticamente carecían de competencias propias, de manera que cualquier iniciativa apoyada por el patronato había de ser canalizada por los órganos de gobierno universitario - fundamentalmente el rector- hacia el ministerio para poder convertirse en una decisión efectiva. Dado que, como veremos a continuación, los profesores debían negociar directamente con el ministerio tanto las cuestiones académicas como de financiación y gestión, los patronatos no pasaron de ser figuras decorativas que nunca llegaron a desempeñar su función de mediación entre la sociedad y las instituciones.

2.2.4. Los órganos de decisión política y administrativa. Poder y autonomía de los profesores en los sistemas centralizados

El gobierno y la gestión de las universidades no experimentaron grandes cambios con el establecimiento del régimen franquista. La Ley de Ordenación Universitaria establecía que las funciones de la universidad debían ejercerse bajo la dirección del Ministerio de Educación Nacional, nombre que había adoptado el antiguo Ministerio de Instrucción Pública desde 1938 -el cual, por otra parte, se denominaría Ministerio de Educación y Ciencia a partir de 1966. Las competencias ministeriales se definían de manera muy similar a la establecida por la Ley Moyano casi un siglo antes; en manos del ministerio se encontraban, entre otras, la potestad de proponer la creación de nuevas facultades -que sólo podían establecerse mediante ley-, la elaboración y reforma de los planes de estudios de los distintos centros, el nombramiento de los órganos de gobierno universitarios, el nombramiento de los catedráticos, y el establecimiento de las reglas para la admisión de alumnos. En realidad, casi todas las decisiones de cierta relevancia exigían la intervención del ministerio; la celebración de una oposición, por ejemplo, requería diversas órdenes ministeriales para hacer pública la convocatoria, para el nombramiento del tribunal y, finalmente, para el nombramiento del candidato elegido.

Dentro del ministerio, el órgano administrativo encargado de gestionar las universidades era la Dirección General de Enseñanza Universitaria, que había sido creada en 1942 a partir de la división de la anterior Dirección General de Enseñanza Superior y Media; en ella se resolvían las cuestiones administrativas relacionadas con la vida diaria de las instituciones, desde el pago de los profesores hasta el traslado de un catedrático. Como es lógico, debido a la centralización de la gestión en el ministerio, el personal administrativo de cada universidad solía ser bastante pequeño.

Además de las instancias ejecutivas, el ministerio contaba con dos órganos asesores permanentes para la elaboración de la política universitaria, el Consejo Nacional de Educación y el Consejo de Rectores. El Consejo Nacional de Educación se había establecido en 1940, y era heredero del antiguo Consejo de Instrucción Pública,

creado por los liberales, y posteriormente denominado Consejo Nacional de Cultura durante la República. Sus miembros eran designados libremente por el ministro entre miembros del CSIC, Instituto de España, catedráticos, inspectores de enseñanza y otras personas de relevante prestigio cultural, además de incluir a los directores generales del ministerio y a representantes de la Iglesia. El Consejo Nacional de Educación estaba dividido en secciones, una de las cuales correspondía a Universidades y Alta Cultura (Mayoral, pp. 136-37). Sus funciones eran puramente consultivas, pero no por ello menos importantes; el Consejo debía dictaminar todos aquellos proyectos de ley que afectasen a los servicios del Ministerio de Educación, y además debía de ser consultado a la hora de crear o suprimir facultades y cátedras, de reformar los planes de estudios y los reglamentos de los establecimientos y, en general, para todas las cuestiones relevantes que incumbían a las universidades. En este sentido, el Consejo, y más concretamente, la sección de Universidades, tuvieron un papel decisivo en la redacción final de la Ley de Ordenación Universitaria, y en la orientación católica y tradicional que ésta adoptó frente al proyecto falangista inicial¹⁵. Tras una reforma efectuada en 1952, la mayor parte de los consejeros pasaron a ser designados en su calidad de representantes de los centros docentes y culturales del país, tanto públicos como eclesiásticos y privados, con un menor nivel de discrecionalidad en su elección por parte del ministro (Mayoral, pp. 137-38).

El Consejo de Rectores, que había sido creado en 1935, reunía a los doce rectores de las universidades, presididos por el ministro y con el director general de enseñanza universitaria como secretario. El Consejo de Rectores debía reunirse al menos una vez al mes, y entre sus funciones se hallaba el asesoramiento al ministro en cuestiones tales como la formación y organización de los planes de enseñanza, la creación o transformación de las facultades universitarias, la constitución de tribunales de oposición a cátedras y la resolución de los concursos de méritos; también debían discutir las mociones que

¹⁵ De acuerdo con la tesis de licenciatura de G. Rodríguez Roldán sobre "El proceso legislativo de la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943", UNED, citada por Alted, p. 110.

presentaran las propias universidades (OM de 22/11/1935 sobre reglamento del Consejo de Rectores, arts. 4-6). Como puede apreciarse, algunas de sus competencias asesoras se solapaban con las del Consejo Nacional de Educación, aunque no existe, por desgracia, ningún estudio que analice las relaciones entre ambas instituciones y la influencia que cada una de ellas tenía sobre las decisiones ministeriales. Lo que sí parece claro es que el Consejo constituía un importante órgano de intermediación entre el ministerio y las universidades, dado que los rectores poseían el doble carácter de delegados del gobierno en las universidades y representantes de las propias instituciones. Además, como veremos, su relevancia se incrementó con el tiempo, hasta adquirir un papel protagonista en los años setenta.

Dada la centralización en la toma de decisiones que afectaban al sistema educativo, todas las personas y grupos relacionadas con las universidades trataban de influir directamente en el ministerio para intentar sacar adelante sus proyectos o simplemente proteger sus intereses. Las universidades individuales no tenían la posibilidad de establecer sus propias políticas -no podían tan siquiera modificar una asignatura del plan de estudios de una facultad-, de manera que para cualquier decisión o innovación debían acudir a Madrid y negociar con el ministro o el director general de enseñanza universitaria. Una consecuencia lógica de todo ello era que el ministerio tendía a convertirse en un centro en el que se continuamente se urdían intrigas por parte de los distintos grupos e intereses, que trataban así de ganarse la confianza del poder público y hacer prevalecer sus criterios.

En este contexto, los catedráticos universitarios partían con indiscutible ventaja con respecto a cualquier otro grupo, incluidos los profesores de los demás niveles educativos, los funcionarios de la administración del ministerio, o grupos externos como la Iglesia o los empresarios. Como expertos que eran en las distintas disciplinas académicas, e investidos con la máxima categoría docente dentro del sistema público de enseñanza, los catedráticos de universidad eran considerados las personas más indicadas para dirigir el conjunto del sistema educativo, lo que explicaba su eminente posición en los órganos directivos y consultivos del ministerio. Así, tanto el ministro

de Educación como el director general de enseñanza universitaria solían ser nombrados entre catedráticos de universidad; si antes de la Guerra Civil la mayoría de los ministros de Instrucción Pública habían sido catedráticos, durante el período de Franco dicho predominio no sólo no cambió sino que se reforzó, puesto que, prácticamente hasta el final del régimen, todos los ministros de Educación eran o habían sido catedráticos de universidad¹⁶. La mayoría de dichos ministros pertenecían al sector "católico" o "falangista liberal" del régimen -varios de ellos habían estado vinculados a Acción Española en los años treinta, otros a la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (De Miguel, 1975; Montoro, pp. 24-61). Sin negar el carácter autoritario de los ministros de Educación franquistas, lo cierto es que en todos los casos se trataba de individuos más apegados a la tradición corporativa de los catedráticos que a una visión de la universidad dominada por la Falange.

El hecho de que los dirigentes del ministerio fueran catedráticos favorecía, sin duda, la comunicación con los demás profesores, especialmente en una época en la que su número era relativamente pequeño, y resultaba más factible establecer relaciones personales entre ellos. Cualquier catedrático podía acudir ante el director general de enseñanza universitaria -un colega- para plantear una queja o una petición, con la seguridad, cuando menos, de que iba a ser recibido y escuchado (Nieto, p. 52). Otra importante vía de influencia de los profesores era a través de su participación en los órganos consultivos del Ministerio de Educación. Los componentes del Consejo de Rectores eran, evidentemente, catedráticos, y muchos de los miembros del Consejo Nacional de Educación eran asimismo catedráticos pertenecientes a las distintas disciplinas. En dichos

¹⁶ Los ministros de Educación entre 1938 y 1973 fueron: Pedro Sáinz Rodríguez (1938-39), José Ibáñez Martín (1939-51), Joaquín Ruiz-Giménez (1951-56), Jesús Rubio García-Mina (1956-62), Manuel Lora Tamayo (1962-68), José Luis Villar Palasí (1968-73), y Julio Rodríguez (1973). Los catedráticos tenían tan asumido que el ministerio debía recaer en uno de ellos que el nombramiento de Cruz Martínez Esteruelas, un abogado del estado, en 1974, provocó la indignación y el escándalo entre muchos miembros del cuerpo (Nieto, p. 53).

órganos consultivos podían hacer oír su voz para, por ejemplo, oponerse a una decisión que les perjudicara, lo que en la práctica podía constituir un poder de veto.

Naturalmente, no todos los profesores podían esperar el mismo grado de éxito en sus demandas. Existían catedráticos que, bien por su prestigio personal, bien por sus conexiones con la clase política, o por los apoyos recibidos por parte de determinados grupos y organizaciones de interés, podían recibir un trato mucho más favorable que otros. También existían grupos de catedráticos, unidos entre sí por la pertenencia a una escuela de pensamiento o la afiliación a una organización religiosa -el ejemplo clásico era el Opus Dei-, quienes participaban de manera sistemática en multitud de decisiones que les afectaban, y llegaban a constituir camarillas que influían de manera poderosa en la política universitaria del ministerio. Si un grupo tenía presencia en el Consejo Nacional de Educación, o en los órganos de gobierno de alguna universidad, o incluso algún cargo en el ministerio, disponía de la oportunidad para presionar de manera eficaz en favor de sus intereses particulares. Como veremos con más detalle en los apartados siguientes, ciertos individuos y camarillas eran capaces de determinar la introducción de nuevas asignaturas en los planes de estudios, la creación de nuevas plazas de profesorado, o la designación de tribunales de oposición a cátedras; con frecuencia, el objetivo de estos grupos era el establecimiento de redes de patronaje que les permitieran controlar los nombramientos de profesores en una facultad o una disciplina en distintas facultades.

La formación de camarillas de profesores a la sombra del poder del ministerio no era, desde luego, un rasgo específico de la universidad española, sino que se daba de manera similar en otros sistemas universitarios centralizados. La universidad francesa, organizada de acuerdo con la tradición napoleónica que también había influido grandemente en España, se caracterizaba porque las competencias ministeriales eran con frecuencia más aparentes que reales, dado que gran parte de las auténticas decisiones eran tomadas por comisiones constituidas por la élite de los profesores (Vedel, 1978). Los profesores tendían a agruparse en torno a redes de patronaje -"círculos" en torno a un patrón, de acuerdo con la terminología de Terry Clark- extendidas a lo largo de toda la geografía

francesa y con su centro en París (Clark, 1971). Por su parte, Burton Clark (1977) describía el sistema universitario italiano de los años sesenta como profundamente burocrático en su organización formal, y al mismo tiempo gremial y balcanizado en su funcionamiento práctico. La heterogeneidad del profesorado universitario, con su multitud de disciplinas y especialidades, hacía casi imposible el establecimiento de procedimientos eficaces para su control, y favorecía que la selección de los profesores se llevara a cabo de acuerdo con criterios particularistas totalmente ajenos a la función que en teoría habían de cumplir las universidades (Clark, 1977, pp. 45-113).

Los sistemas centralizados, incluido el español, se caracterizaban además por otros dos rasgos de importancia. En primer lugar, se señalaban por su escasa capacidad para generar innovaciones. El dominio del sistema universitario por los profesores, y el hecho de que muchas decisiones se tomaran de acuerdo con los intereses de los actores internos del sistema antes que por las necesidades de la sociedad en su conjunto, daba lugar a que muchas posibles innovaciones fueran vetadas por quienes veían un peligro en el cambio (Crozier, p. 145-63). Sin necesidad de confirmar en toda su extensión la tesis de Crozier sobre la "sociedad bloqueada" -dado que estos sistemas sí eran capaces, aunque lentamente, de introducir innovaciones- lo cierto es que el relativo aislamiento del sistema de educación superior respecto a la sociedad favorecía su estabilidad y las resistencias al cambio, y perjudicaba las posibilidades de experimentar innovaciones y de adaptación a las transformaciones del entorno social.

En segundo lugar, el poder y autonomía del profesorado no eran incompatibles con un grado elevado de frustración en muchos profesores, ante lo que se percibía como ineficacia, corrupción y falta de capacidad de cambio del sistema universitario. Aquellos profesores peor colocados en el sistema, con menos posibilidades de formar camarillas, o menos interés en adherirse a ellas, podían desarrollar un sentimiento de alejamiento o indiferencia hacia la universidad. Esto era lo que Veira llamaba el "retraining del profesorado", es decir, la pérdida de confianza en los objetivos de la institución, y la reducción de su esfuerzo en la consecución de los

mismos, lo que favorecía una mayor extensión y legitimación de actitudes como el absentismo y el pluriempleo de los profesores (Veira, pp. 45-57).

El distanciamiento del profesorado en el caso español en 1960 se intensificaba, por otra parte, a causa del carácter no democrático de su régimen político; la centralización del sistema era considerada como algo intolerable por buena parte de los profesores, alumnos y otros sectores sociales, dado que ésta se asociaba a la total falta de legitimidad de los órganos políticos que adoptaban las decisiones. A ello había que añadir, como veremos en el capítulo siguiente, que la fragmentación del profesorado se intensificó a partir de los años sesenta y dio lugar a que un sector significativo del mismo -a menudo aquellos que habían alcanzado una mayor influencia sobre la sociedad- redujera su compromiso con el conjunto de la universidad, y debilitara así la posición de poder de los profesores (Pérez Díaz, p. 281). En estas condiciones, no resultaba sorprendente que dicha centralización de la educación superior tendiera a ser cuestionada cada vez con más fuerza.

2.3. Las enseñanzas universitarias

2.3.1. Las titulaciones: la rigidez de los planes de estudios

La principal titulación universitaria era la licenciatura, que, como hemos visto, se impartía en facultades especializadas en una disciplina o campo de conocimiento. Las carreras eran largas, con programas de cinco o seis años de duración, y con planes de estudios que solían ser muy extensos y sobrecargados, puesto que aspiraban a cubrir todos los conocimientos básicos correspondientes a la disciplina. Este modelo de enseñanza organizado en facultades y escuelas relativamente especializadas, con carreras largas que trataban de abarcar exhaustivamente las distintas materias de las disciplinas correspondía, sin duda, con la definición de la universidad como un establecimiento en el que se preparaba y habilitaba para el ejercicio

de las profesiones¹⁷. Las universidades y escuelas técnicas superiores españolas no aspiraban a proporcionar lo que los anglosajones denominaban una "educación liberal", sino que se limitaban a tratar de transmitir los conocimientos que se consideraban necesarios para habilitar legalmente a los estudiantes para la práctica de ciertas profesiones.

Con este objeto, los reglamentos universitarios especificaban las competencias profesionales de los titulados por los distintos centros, como hacían con gran detalle los decretos ordenadores de las facultades promulgados el 7 de julio de 1944 (B.O. del 4 de agosto). Algunas titulaciones habilitaban para el desempeño de una profesión regulada, como por ejemplo, el ejercicio de la abogacía para los titulados en Derecho, o el de la medicina para los médicos. En otros casos, la habilitación se limitaba a la posibilidad de ejercer ciertas actividades concretas (por ejemplo, el trabajo en los observatorios astronómicos para los licenciados en las secciones de Matemáticas y Física de las facultades de Ciencias), la docencia (para los licenciados en Ciencias y Letras), o de ingresar en determinados cuerpos de la administración (por ejemplo, en el cuerpo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos para los licenciados en Filosofía y Letras).

Es importante destacar que la aprobación de las enseñanzas en las facultades y escuelas técnicas superiores proporcionaba directamente el título que habilitaba para el ejercicio de la profesión. La Ley de Ordenación Universitaria establecía en su artículo 20 que aquellos que aprobaran todas las materias integradas en el plan de estudios de la facultad tendrían derecho a solicitar del Ministerio de Educación Nacional el título correspondiente, que poseía plenos efectos jurídicos¹⁸. En este aspecto el sistema español se separaba del

¹⁷ Así, ya la primera ordenación educativa elaborada por los liberales, el Reglamento General de Instrucción Pública, aprobado por las Cortes el 29 de junio de 1821, establecía que "la tercera enseñanza comprende los estudios que habilitan para ejercer una profesión particular" (art. 36).

¹⁸ Desde el siglo XIX la obtención del grado de licenciado que daba derecho a solicitar el título había estado supeditada a la superación de un examen de grado al final de la carrera, celebrado en cada facultad (Peset, pp. 542-44). La Ley de 17 de

existente en la mayoría de los países occidentales, en los que la cualificación para ejercer ciertas profesiones precisaba la superación de controles externos a la propia universidad. Así, por ejemplo, en los países anglosajones la habilitación era acreditada por las propias organizaciones profesionales, en tanto que en muchos países de Europa continental (como Alemania o Italia) era el estado el que, a través de exámenes posteriores a la obtención del título académico, autorizaba al ejercicio de profesiones como la medicina, la abogacía o la ingeniería (véase Consejo de Universidades, 1987a).

Sin embargo, la aparente dejación de responsabilidades en manos de las universidades se contrarrestaba con el estrecho control gubernamental sobre los planes de estudios. La inspección del estado sobre la formación de aquellos que accedían a las profesiones tituladas no se practicaba, en España, a través de exámenes o pruebas finales especiales, sino, fundamentalmente, a través del control de los planes de estudios que habían de seguir los estudiantes para obtener el título. Los planes de estudios de cada centro eran elaborados en el ministerio, y aprobados por decreto, y detallaban las asignaturas que debían explicarse en cada facultad y sección, con lo que se esperaba garantizar que los futuros licenciados adquirieran la formación adecuada para la práctica de la profesión. Así lo hacían, por ejemplo, los mencionados decretos ordenadores de las facultades de julio de 1944, así como los sucesivos decretos que produjeron la modificación de diversos planes.

Como es lógico, la elaboración de los planes por el ministerio daba lugar a que las enseñanzas de cada facultad o sección tendieran a ser prácticamente iguales en todas las universidades, aunque existían notables diferencias entre unos tipos de facultades y otras. Así, los programas de las distintas facultades de Ciencias y Filosofía y Letras presentaban más diferencias, aunque muchas de ellas consistían en simples discrepancias en la denominación de asignaturas muy similares. En las facultades de Derecho y Medicina, por el contrario,

julio de 1948 (BOE del 18) convirtió en voluntaria la prueba de grado, excepto para aquéllos que quisieran matricularse en el doctorado o dedicarse a las tareas docentes. En consecuencia, a partir de entonces, el título podía conseguirse simplemente mediante la aprobación de las asignaturas del plan de estudios (Souvirón, pp. 72-74).

las diferencias solían ser muy pequeñas. En cualquier caso, no resultaba fácil para las facultades individuales introducir innovaciones en las enseñanzas oficiales, puesto que cualquier propuesta había de ser autorizada por el ministerio. Ello implicaba largas consultas con los órganos asesores correspondientes, además de la posibilidad de que las innovaciones fueran bloqueadas por los distintos intereses con voz en el ministerio: básicamente, catedráticos que vieran en la nueva asignatura una amenaza para su propia disciplina, y los colegios profesionales, que tendían a presionar para que los planes de estudios de las distintas universidades se mantuvieran unidos. El poder de veto de estos grupos se manifestaba en la relativa estabilidad de los planes en aquellas carreras con una orientación profesional más definida y con colegios profesionales fuertes, como Derecho y Medicina. En otras facultades en las que el poder de los colegios profesionales era menor, como Filosofía y Letras, Ciencias Políticas y Económicas o Ciencias Naturales, era más probable que las iniciativas de las facultades para cambiar los planes tuvieran éxito (Sánchez del Río, pp. 125-26).

De esta manera, la libertad de las facultades para establecer sus propios cursos se limitaba a los denominados cursos monográficos complementarios a las asignaturas del plan de estudios, que habían sido establecidos en los decretos de 1944. Dichos cursos permitían introducir nuevas materias, así como una cierta variación en los planes de las facultades, pero, al no tener carácter obligatorio para la obtención del título solían ser vistos con escaso interés por estudiantes y profesores. La rigidez de los planes de estudios era, por lo tanto, considerable, y traía como consecuencia, además de la dificultad de incorporar nuevas disciplinas y especialidades, la falta de libertad de elección del alumno, ya que apenas existían optativas que le permitieran escoger aquellas materias que considerara más apropiadas para su propia formación.

Paradójicamente, aunque el control estatal sobre los planes de estudio era muy riguroso, el control sobre los programas de las asignaturas lo era mucho menos. Algunos reglamentos universitarios del siglo XIX establecieron la supervisión y necesaria aprobación de los programas por el gobierno, pero no parece que esta medida llegara a llevarse a la práctica. Cada catedrático podía elaborar su

propio programa con casi total autonomía y, lo que es más importante, podía escoger con amplia libertad aquellas partes del programa que deseaba explicar. Las facultades no ejercían un control eficaz sobre la docencia real de los catedráticos y como, he explicado anteriormente, no existía ningún tipo de inspección externa que garantizara que los contenidos de los planes eran efectivamente enseñados. La vigilancia sobre los libros de texto era, por el contrario, más estricta, y llevó a que a mediados del siglo pasado soliera fijarse un único libro por asignatura, seleccionado por el rector y la junta de decanos; posteriormente, se tendió en muchas materias a sustituir los libros de texto por los apuntes de clase o los apuntes autografiados (Peset y Peset, 1974, pp. 535-37), lo que, sin duda, empobreció la calidad de la enseñanza.

La enseñanza se basaba en la clase magistral, en la que el profesor explicaba los distintos temas de la asignatura ante un grupo de alumnos más o menos grande. El profesor se limitaba en la mayoría de los casos a dictar las lecciones, y los estudiantes a tomar los apuntes que posteriormente les servían para preparar el examen; la participación de estos últimos en el aula solía ser muy escasa. En las enseñanzas experimentales debían impartirse también clases prácticas y de laboratorio, pero éstas se implantaron muy lentamente, dada la tradicional escasez de medios técnicos en las universidades (Peset y Peset, 1992, p. 36). El exiguo desarrollo de la investigación universitaria hasta finales de los años sesenta de nuestro siglo se correspondió con un nivel muy insuficiente de las instalaciones y laboratorios, así como de la propia capacidad de muchos profesores para enseñar los aspectos prácticos y científicos de sus asignaturas. La pobreza, y en ocasiones la ausencia, de instalaciones fundamentales para toda universidad, como la biblioteca, afectaban de manera muy negativa la calidad de la docencia y del estudio.

El Ministerio de Educación y Ciencia, en el *Libro Blanco* publicado en 1969 (del que hablaré con detalle en el capítulo siguiente), reconocía las deficiencias de los métodos de la educación universitaria, y en concreto de los aspectos crítico y analítico de la misma, así como de la enseñanza práctica:

"la libertad de cátedra ha sido entendida, no ya como independencia en el pensamiento, sino como autonomía en el desarrollo de la asignatura confiada a cada profesor.[...] El método de enseñanza se ha fundamentado en la clase magistral y el examen, aquélla concebida como conferencia dedicada únicamente a la transmisión de conocimientos, y éste como control de la información impartida. Unido este dato a la bajísima proporción de profesores por estudiantes, se explica el peso, proporcionalmente excesivo, consagrado a la información puramente memorista y el olvido, o por lo menos la preterición, de la crítica racional aplicada al conocimiento. El contacto con el profesor y el material bibliográfico ha quedado reducido, como secuela obligada de la masificación, a los grupos que dentro de cada curso mostraban un interés más concreto. En menor medida, las mismas razones hacen que las prácticas de laboratorio o clínicas no se realicen con la intensidad mínima exigible" (MEC, 1969, pp. 96-97).

El examen de fin de curso constituía, salvo excepciones, la única ocasión en que la mayoría de los estudiantes participaban de manera activa en la vida universitaria, de manera que éste solía ser también el único punto de referencia que tenían los profesores para evaluar a sus alumnos. Dado que el estudio constante a lo largo del curso era infrecuente, el número de suspensos en los exámenes finales era inevitablemente elevado por término medio, especialmente en los primeros años de la carrera. El porcentaje de alumnos que abandonaban los estudios universitarios sin haber obtenido el título era, en consecuencia, muy alto. Muñoz Vitoria (p. 101) calcula que a principios de los cincuenta sólo la mitad de los matriculados en las facultades universitarias obtenía finalmente la licenciatura, y que dicho porcentaje comenzó a disminuir hasta el final de la década, y se situó en un porcentaje probablemente inferior al 40 por ciento¹⁹.

Aunque, evidentemente, no todos los abandonos podían atribuirse a la criba efectuada por los exámenes, sí podía afirmarse

¹⁹ Los porcentajes de éxito son, en cualquier caso, difíciles de calcular, dado que las estadísticas de la época no ofrecen datos sobre nuevos ingresos en cada carrera y cada universidad.

que éstos suponían el auténtico control sobre la calidad de la enseñanza universitaria. El elevado porcentaje de suspensos hacía que los estudiantes que finalmente obtenían el título habían adquirido, cuando menos, el hábito de estudiar y una cierta formación teórica, si bien esto variaba bastante de unos centros a otros.

2.3.2. El doctorado en la universidad tradicional

La licenciatura no era, en principio, el único título impartido en las universidades, pues también existía el grado de doctor. Sin embargo, desde mediados del pasado siglo la mayoría de las facultades se limitaron a preparar a estudiantes de licenciatura, puesto que la legislación reformista de los liberales había establecido que únicamente la Universidad Central, situada en Madrid, podía ser autorizada a conceder el título de doctorado. La razón que se aducía era que la mayor parte de los que ingresaban en la universidad no tenían otro interés que obtener el título exigido para el ejercicio de las profesiones, y que sólo una minoría, guiada bien por su deseo de dedicarse a la docencia universitaria, o bien por "el ansia del saber", aspiraba a penetrar en las "regiones superiores de la ciencia", para las cuales se reservaba el grado de doctor. Extender dichos estudios a todas las universidades se consideraba un dispendio innecesario, por lo que sólo una institución debía ser dotada con los medios para impartirlos, para así "formar un gran centro de las luces que la iguale con el tiempo a las más célebres de Europa" (Plan General de Estudios, 17/9/1845, Preámbulo). Con la centralización de los estudios del doctorado se pretendía, además, asegurar la unidad y armonía de todas las universidades y enseñanzas del país, como asimismo afirmaba el Preámbulo del Plan Pidal en un texto que resume a la perfección el espíritu uniformador de los liberales moderados:

"Antiguamente eran las Universidades independientes entre sí, y hasta del Gobierno mismo; cada cual tenía su régimen, sus estudios, sus métodos y aun sus pretensiones distintas; no sólo disponían arbitrariamente de sus fondos, sino que era también arbitraria la

enseñanza. Ya desde fines del siglo pasado trató el Gobierno de poner diques a semejante anarquía, que, tras el desconcierto general de todas las ciencias, mantenía a éstas en atraso lastimoso, perpetuando rancias ideas, doctrinas desacreditadas y perjudiciales preocupaciones. El plan de 1824, en medio de sus vicios y del espíritu reaccionario que le dominaba, hizo, no obstante, el gran servicio de establecer la uniformidad de enseñanza en todas las Universidades y sujetarlas además a un mismo régimen. El nuevo arreglo está destinado a realizar esta especie de centralización, haciendo que concurran a perfeccionarse en una misma escuela los que intenten dedicarse a la enseñanza; de este modo tendrán ocasión de oír a los más ilustres profesores; ensancharán sus conocimientos con los mayores medios que la capital ofrece; adquirirán ideas fijas sobre multitud de puntos científicos, y llevarán a los establecimientos provinciales esa uniformidad que, siendo el resultado de la discusión y del roce de opiniones encontradas, no se opone a los progresos de las ciencias..." (Plan General de Estudios, 17/9/1845, Preámbulo).

Durante décadas, los estudios de doctorado se limitaron a la realización de unos cursos en la Universidad de Madrid y la superación, al término de los mismos, de unos exámenes, que incluían la lectura de un discurso sobre un tema escogido. Sólo a principios de nuestro siglo la tesis doctoral, definida como un trabajo inédito de investigación propia, adquirió importancia, así como la figura del director de tesis (Asís Roig, pp. 281-91, 302), con lo que se pretendía convertir el doctorado en un instrumento de auténtica formación científica. A partir de los años veinte, y durante la República, se produjeron intentos de conceder a todas las universidades la capacidad de otorgar el título, pero dicho paso no se dio hasta la promulgación de la Ley de Ordenación Universitaria. En su artículo 21 la LOU ordenaba que todas las universidades podían conferir el grado de doctor en sus diversas facultades, y se estableció un período transitorio que finalizó con el Decreto de 25 de junio de 1954, el cual autorizó definitivamente los estudios de doctorado en todas las facultades (Asís Roig, pp. 294-97).

De acuerdo con la LOU, la colación del grado de doctor exigía, además de la tesis doctoral, la aprobación de unos cursos monográficos organizados en cada facultad que, a diferencia de lo que ocurría con los estudios de licenciatura, no estaban sometidos a ningún control por parte del ministerio. Dichos cursos no debían seguir planes de estudio oficiales, y cada facultad podía crearlos de acuerdo con sus intereses y su disponibilidad de profesorado. En la práctica, sin embargo, los denominados cursos monográficos eran irrelevantes, puesto que no se impartían con carácter sistemático ni coordinado, y no servían para profundizar en el conocimiento de la disciplina, ni para adquirir las técnicas y métodos de investigación científicos. Rara vez eran vistos con interés por profesores y alumnos; en el mejor de los casos, los cursos podían jugar el papel de seminarios informales en los que profesor y alumnos intercambiaban ideas y experiencias, en tanto que, a menudo, eran simplemente considerados un enojoso trámite previo a la presentación de la tesis doctoral (Ollero, p. 81).

Esta falta de control gubernamental sobre las enseñanzas del doctorado se correspondía con el hecho de que el título de doctor carecía de efecto alguno de habilitación para el ejercicio profesional, salvo como requisito para la docencia universitaria a partir de la categoría de profesor adjunto. Así, de acuerdo con la Ley de Ordenación Universitaria:

"El grado de doctor en las diversas Facultades, que representa la plenitud de la titulación académica, añadirá al de licenciado el valor de la especial dedicación al estudio y a la investigación científica. Habilitará y será exigido para el acceso a las funciones docentes universitarias y, como categoría científica, será un mérito más que computar a sus titulares, respecto a los que sólo posean el de licenciado, para la opción a cuantos cargos y funciones profesionales aspiren en competencia con aquéllos" (LOU, art. 21).

Con la salvedad de la docencia universitaria, por lo tanto, el doctorado tan sólo constituía una "categoría científica" y un "mérito más", pero no configuraba actividades profesionales intrínsecas, como

sí hacía el de licenciado (Souvirón, p. 74). Dado que la universidad era concebida como escuela para la formación de las profesiones, no resulta tan extraño que el aspecto docente del doctorado fuera considerado una actividad casi marginal.

La irrelevancia de los cursos monográficos hacía que, en la práctica, el doctorado consistiera tan sólo en la elaboración de una tesis doctoral, de manera que la formación del candidato -que habitualmente era un aspirante a profesor universitario- dependía casi totalmente de su director de tesis, como veremos a continuación.

2.4. La formación y selección del profesorado. Las redes de patronaje

2.4.1. La iniciación a la carrera académica

La formación del profesorado en la universidad tradicional ha sido descrita en ocasiones como "artesanal" o "gremial", puesto que se basaba más en el aprendizaje directo a través de la relación personal entre el discípulo y su maestro que en la realización de programas de estudios e investigación posteriores a la licenciatura. El estudiante que deseaba iniciar una carrera académica se aproximaba a un catedrático por el que se sentía interesado, y si éste lo consideraba prometedor, podía ofrecerse a dirigir su doctorado, sugerirle un tema de tesis e, incluso, facilitarle una mesa en algún despacho para que trabajara. A partir de ese momento el discípulo se forjaba como profesor, en la mayoría de los casos, a través de una iniciación gradual en la docencia, más o menos controlada por su maestro. En palabras de Andrés Ollero:

"Cuando el catedrático era el único docente de pleno derecho el aprendizaje se realizaba con arreglo a un rito plenamente gremial. El doctorando le acompañaba a clase, con lo que recibía un peculiar "tercer ciclo" consistente en repasar la asignatura que ya cursó, pero ahora en posición más ventajosa [...] Una vez curtido en las clases del maestro, y acostumbrado relativamente a la retardadora experiencia de soportar durante horas la mirada entre

escrutadora y burlona de un centenar de alumnos, el día menos pensado el doctorando era invitado a dar su primera clase. [...] La experiencia resultaba tan dura para el neófito como para sus oyentes; sólo el maestro la seguía con cierto oficio, tomando con aparente atención alguna nota aislada, que serviría luego para realizar un balance del evento. Repetida en diversas ocasiones tal comparecencia, el maestro acababa encargando al discípulo la explicación de una parte del programa (por considerarla especialmente formativa o por tenerlo menos apego personal). Podía adjudicarle también el desarrollo de clases prácticas o repetitorios, o (en el peor de los casos) endosarle inopinadamente cualquier clase cuando algún imprevisto le impedía asumirla. Así -a costa, obviamente, de sus sufridos alumnos- el futuro enseñante iba aprendiendo a enseñar..." (Ollero, p. 80).

A diferencia de otros sistemas académicos, como el norteamericano, las universidades españolas no ofrecían una enseñanza posgraduada propiamente dicha, dado que, como he explicado en el apartado anterior, los denominados cursos monográficos de doctorado eran de muy irregular calidad y rigor, y generalmente inservibles. A esto hay que añadir la escasez de medios de investigación y la débil tradición científica de las universidades españolas -como veremos en el apartado 2.5-, lo que daba lugar a que muchas tesis no constituyeran un auténtico trabajo de investigación original, sino una simple disertación erudita en la que las citas de autores y los métodos escolásticos eran más importantes que la búsqueda de datos novedosos y el contraste de teorías (Vilar, pp. 141-44). La tesis era concebida con frecuencia como el procedimiento por el cual el futuro profesor demostraba su dominio sobre la bibliografía de su asignatura. Por lo tanto, la formación investigadora de muchos profesores adolecía de graves deficiencias, que trataron de ser subsanadas, no obstante, a partir de los años sesenta.

El futuro profesor podía considerarse discípulo del catedrático no sólo por su formación académica, sino porque su futuro profesional y laboral dependía en gran medida de éste. Los catedráticos tenían el poder de decidir, con gran libertad, las posibilidades de promoción de sus discípulos. Así, aquellos que a los

ojos de los catedráticos eran más brillantes, o resultaban más gratos, o simplemente habían sido capaces de resistir los largos años de aprendizaje con nulos o muy escasos ingresos, podían aspirar a ir ascendiendo en la escala académica. Si en un primer momento era normal que el futuro profesor no cobrara ningún sueldo, dado que las becas eran escasas, al cabo del tiempo podía optar por una plaza de ayudante de clases prácticas o de encargado de curso en la cátedra de su maestro. Las probabilidades de obtención de una plaza dependían, en gran medida, de la capacidad de negociación del catedrático en el decanato, en el rectorado de la universidad, y en el ministerio, ya que éste era el organismo que, en definitiva, creaba y financiaba las plazas. Una vez obtenida una plaza para la cátedra, el catedrático la adjudicaba al discípulo de su elección, aunque el nombramiento correspondiera, oficialmente, al rector²⁰.

La dependencia de los jóvenes profesores respecto a los catedráticos era aprovechada por éstos de muy distintas maneras. En algunos casos, los catedráticos establecían un auténtico magisterio sobre sus discípulos, trataban de fomentar el contacto personal y la convivencia intelectual con los mismos, de transmitir sus conocimientos y su forma de pensar, y de orientar y corregir los escritos de los subordinados. Asimismo, muchos catedráticos procuraban contratar a los mejores candidatos y prepararlos adecuadamente para su futuro acceso a la cátedra. En otros casos, sin embargo, los catedráticos actuaban con nepotismo, al nombrar a sus parientes y amigos para los puestos auxiliares, o con notable falta de escrúpulos, al no acudir a la facultad y enviar en su lugar a los encargados o ayudantes, o firmando trabajos que no habían dirigido (Nieto, pp. 38-39; Arango et al. p. 109). En estas circunstancias, como afirma Nieto:

²⁰ La organización rígidamente jerárquica del profesorado era una de las características más señaladas de los sistemas universitarios estructurados en cátedras (Clark, 1983, pp. 48-49; Neave y Rhoades, p. 211). El caso paradigmático era el de la universidad alemana, en la cual el profesorado auxiliar permanecía (y en buena medida permanece) en una posición plenamente subordinada y dependiente del catedrático (véase Teichler, 1986, pp. 147-49).

"La subordinación corre el riesgo de convertirse en servidumbre y la jerarquía en despotismo. El contacto personal degenera en el vejamen y el ayudante ingresa en el círculo doméstico al nivel de un asistente militar, llevando la cartera de su jefe y acompañando a sus hijos al colegio. La comunicación científica se consume en el despacho profesional, donde ha de trabajar como pasante o ayudante y los resultados de su investigación son expoliados por el maestro, que pone su firma junto a la del autor material, cuando no la suplanta, aun sin haber colaborado en ello ni siquiera dirigido. La convivencia personal es escasa y sólo sirve para comprobar la mezquindad humana y, en su caso, la ignorancia técnica del catedrático, que explota -y no enseña- a sus ayudantes, al precio [...] de apoyarlos luego para alcanzar la cátedra" (Nieto, pp. 39-40).

La adjuntía constituía el escalón más alto dentro del profesorado auxiliar a la cátedra, dado que se exigía el doctorado para acceder a la misma, a que ofrecía una mayor seguridad en el trabajo -con contratos de cuatro años renovables por otros cuatro- y a que proporcionaba un salario muy superior al del resto de los contratados. Las plazas de adjunto se cubrían mediante un concurso-oposición en el que se evaluaban los méritos y los conocimientos de los candidatos; no obstante, el tribunal era nombrado por la junta de facultad correspondiente, y dominado por el catedrático de la asignatura, quien casi invariablemente escogía a su discípulo preferido (Ollero, pp. 117-18). Los adjuntos solían asumir mayores responsabilidades que los demás contratados, puesto que podían impartir clases teóricas con regularidad, examinar a los alumnos, formar con ellos su propio seminario, y publicar sus propias investigaciones. En cualquier caso, tanto si los catedráticos actuaban como maestros protectores o simplemente como déspotas, la diferencia de estatus entre ellos y sus profesores adjuntos era enorme, y la posición de estos últimos resultaba demasiado subordinada para que pudieran considerarse profesores universitarios en el pleno sentido del término. Sólo la cátedra proporcionaba independencia y seguridad laboral a los profesores, de manera que los adjuntos, a pesar de haber mejorado notablemente su posición, solían estar obsesionados con acceder al cuerpo de profesores numerarios. En

este sentido, la adjuntía era vista, casi siempre, como el período de preparación de las oposiciones al ingreso en el cuerpo de profesores numerarios²¹, hasta tal punto que sus titulares eran denominados a menudo, indistintamente, adjuntos u "oposidores" (Nieto, pp. 66-67).

La dependencia del discípulo con respecto a su maestro debía terminar, en teoría, en el momento en que el discípulo se disponía a realizar las oposiciones, puesto que éstas escapaban al control de las facultades concretas, y estaban sometido a diversas reglas formales que habían de garantizar su rigor e independencia. Como veremos a continuación, sin embargo, el acceso a las cátedras también se veía sometido a pautas de patronaje.

2.4.2. La selección de los catedráticos: las oposiciones

Los procedimientos contemplados por la legislación para la selección de los catedráticos numerarios eran dos: el concurso de traslado entre catedráticos y la oposición de ingreso al cuerpo²². En principio, toda cátedra vacante había de ser cubierta mediante un concurso de traslado, al que únicamente podían concurrir los catedráticos numerarios de la misma asignatura con plaza en otras

²¹ Como ya he explicado en el apartado 2.2.2, la Ley de 17 de julio de 1965 (Ley 83/65) creó el cuerpo de profesores agregados, lo que suponía que por primera vez se integraba dentro de un cuerpo de funcionarios del estado a un grupo de profesores universitarios que no fueran catedráticos. Las consecuencias de esta iniciativa para la carrera académica y para los procedimientos de selección se analizan en el capítulo siguiente (apartado 3.4), junto con el resto de los cambios que afectaron al profesorado desde finales de los años sesenta.

²² A principios de los años sesenta la principal legislación vigente sobre acceso del profesorado era, aparte de la Ley de Ordenación Universitaria, la Ley de 24 de abril de 1958 sobre nuevas normas en la provisión de cátedras vacantes (BOE 25-4-58), los decretos de 7 de septiembre de 1951 (BOE 19-9-51) y de 2 de abril de 1952 (BOE 20-4-52) sobre el nombramiento de tribunales para provisión de cátedras de universidad, la Orden de 15 de octubre de 1958 sobre concursos de traslado de cátedras universitarias cuando se presente sólo un aspirante de igual asignatura (BOE 21/11/58) y, en la regulación de los ejercicios, el Decreto de 25 de junio de 1931 sobre reglamento de oposiciones a cátedras universitarias (Gaceta 26/6/31).

universidades. Sólo cuando el concurso se declaraba desierto podía convocarse la oposición para que un nuevo catedrático accediera al cuerpo. La excepción la constituían las plazas de nueva creación, que debían ser provistas, la primera vez, por oposición, y las cátedras de las universidades de Madrid y Barcelona, que debían cubrirse alternativamente por concurso y por oposición.

El concurso de traslado consistía en la evaluación de los méritos científicos y docentes de los aspirantes por una comisión especial formada por cinco personas y nombrada por el ministerio, de las que sólo una lo era a propuesta de la facultad o centro correspondiente²³. La comisión debía tener en cuenta la labor docente, pedagógica y de investigación, así como la antigüedad de los candidatos en el escalafón de catedráticos numerarios. Su resolución se elevaba al Ministerio de Educación, quien finalmente nombraba al candidato propuesto. Si al cabo de dos meses la comisión era incapaz de formular una propuesta, se debía nombrar otra comisión de la misma manera; en el caso de que la segunda comisión tampoco fuera capaz de emitir una propuesta, la plaza pasaba a ser provista mediante oposición (Ley 24/4/58, art. 6º). En el caso de que existiera un único aspirante que cumpliera los requisitos, la comisión especial no llegaba a formarse, y el candidato podía ser proclamado catedrático de manera automática (Orden 15/10/58). Esto hacía que muchos concursos se convirtieran en un simple traslado burocrático de una universidad a otra (Ollero, p. 137). De hecho, en las universidades menos atractivas, las denominadas "universidades de provincias", los concursos quedaban con frecuencia desiertos, porque no se presentaba ningún candidato a los mismos. En las universidades de Madrid y Barcelona, por el contrario, los concursos solían ser mucho más disputados, dado que

²³ El presidente de la comisión especial era designado libremente por el ministro entre miembros del CSIC, del Consejo Nacional de Educación o del Instituto de España, y también entre aquellos que hubieran sido rectores, decanos o directores de escuela técnica superior; dos vocales eran también designados por el ministro, uno a propuesta en tema del Consejo Nacional de Educación y otro a propuesta en tema del CSIC; otro puesto de vocal recaía en el catedrático más antiguo de la asignatura que se encontrara en servicio activo; el último vocal era propuesto por el decano tras consulta con la junta de facultad (Ley 24-4-58, art. 5º).

una buena parte de los catedráticos aspiraban a terminar sus carreras académicas en alguna de esas ciudades. Precisamente, para evitar que en dichas universidades se congregara un excesivo número de catedráticos veteranos, se legisló que las plazas vacantes de las mismas se convocaran alternativamente a concurso y a oposición (Ley 24/4/58, art. 3º).

La oposición era el procedimiento de ingreso en el cuerpo de catedráticos numerarios. Cuando el Ministerio de Educación creaba una nueva plaza de catedrático, o cuando el concurso de traslado para una plaza vacante había quedado desierto, se convocaba una "oposición libre", a la que podían concurrir profesores e investigadores con el título de doctor y al menos dos años de experiencia docente o investigadora (LOU, art. 58 d). La oposición, que debía efectuarse en Madrid, entrañaba un largo y complejo proceso burocrático: una vez convocada, y pasados los plazos para la presentación de instancias y de reclamaciones, debía formarse y reunirse un tribunal, lo que a menudo requería meses de tramitación. Diversas circunstancias, como la recusación de alguno de los miembros del tribunal, podían dar lugar a alargamientos mucho mayores. Si pasado un año de la convocatoria la oposición no había comenzado, se abría un nuevo plazo de presentación de instancias, lo que en ocasiones llevaba a que las oposiciones tardaran años en celebrarse, en ciertos casos hasta doce y catorce (Guaita, p. 446).

El tribunal se componía de cinco miembros, ninguno de los cuales era nombrado por la universidad en la que se encontraba adscrita la cátedra. El presidente del tribunal y un vocal eran designados directamente por el ministro, el presidente entre aquellos que pertenecieran al Consejo Nacional de Educación, al Consejo Superior de Investigaciones Científicas, o al Instituto de España, y el vocal, a propuesta en terna del Consejo de Educación Nacional, entre especialistas de la disciplina o de disciplinas afines. Los tres vocales restantes eran designados automáticamente por turno de rotación entre todos los catedráticos numerarios de la misma asignatura, que a tales efectos debían dividirse en tercios, de acuerdo con el orden de antigüedad en el escalafón, para así designar a un vocal de cada tercio (Decreto 7/9/51, arts. 1-3). Dado que, como hemos visto, muchas cátedras tenían denominaciones muy específicas, y dado el escaso

número total de cátedras (a finales de los años sesenta no había más de mil catedráticos de universidad en toda España), en muchas oposiciones no era posible reunir a tres catedráticos numerarios de la misma asignatura para formar parte del tribunal. En dichos casos tenía que recurrirse a catedráticos de asignaturas afines, para lo cual el gobierno establecía periódicamente, mediante decreto, listas de asignaturas que podían considerarse "análogas" de cara a la designación de vocales para los tribunales de oposición.

Los ejercicios de la oposición eran seis (Decreto 25/6/31, arts. 19-25). El primero consistía en la presentación y exposición de la labor académica y científica del candidato, seguida de una discusión sobre la misma con los miembros del tribunal y los demás opositores. El debate entre los candidatos era conocido como la "trinca"²¹, momento que era aprovechado para tratar de criticar al máximo a los aspirantes rivales y de ponerlos en situaciones comprometidas, llegando en casos extremos a la acusación pública de plagio (Ollero, p. 124; Nieto, p. 76). El segundo ejercicio estribaba en la presentación por escrito y la exposición oral de una memoria del candidato acerca del concepto, método, fuentes y programa de estudio de la disciplina, que también era seguida por un período de discusión, a menudo bastante agria, con los demás coopositores y los miembros del tribunal. El tercer ejercicio era una lección magistral acerca de un tema escogido libremente por el candidato. El cuarto consistía en la presentación de un tema del programa propuesto por el tribunal, para cuya preparación el opositor disponía de todo el material que quisiera. El quinto era un ejercicio práctico, de contenido variable según las disciplinas y los tribunales. El último era el desarrollo de un tema escogido por sorteo entre un cierto número de ellos propuestos por el tribunal al principio de la oposición.

Una vez realizados los ejercicios, cada juez del tribunal debía redactar un informe acerca de los trabajos presentados por los opositores, que debía comunicarse a los demás miembros. La votación sobre los candidatos era pública y nominal, y sólo el que

²¹ Ya en las oposiciones celebradas en el siglo XVIII los candidatos se distribuían en trincas, es decir, en grupos de tres, con objeto de llevar a cabo dichos debates (Peset, 1974: 189-95).

obtenía al menos tres votos podía ser propuesto para la plaza. Si pasadas tres votaciones ningún aspirante alcanzaba los votos necesarios, la oposición se declaraba desierta, y se volvía a abrir el proceso de selección con el procedimiento que correspondiera, concurso u oposición.

Puede resultar sorprendente que la provisión de cátedras se hiciera de acuerdo con un mecanismo tan formal, y que las universidades a las que se adscribían las plazas no tuvieran ningún tipo de control sobre la selección de los candidatos (si se exceptúa, como hemos visto, la designación de uno de los miembros de las comisiones especiales de concursos de traslado), lo que contrastaba con la selección de los profesores auxiliares, que estaba plenamente en manos de las facultades y cátedras locales. Eso había sido así, sin embargo, desde la creación de la universidad liberal en la primera mitad del siglo XIX, puesto que ya en el primer proyecto de reforma educativa elaborado por los liberales ("Proyecto de decreto para el arreglo general de la enseñanza pública", 7 de marzo de 1814) se establecía que el acceso a las cátedras debía de efectuarse mediante oposición celebrada en Madrid, ante un tribunal designado por la Dirección General de Estudios (embrión del futuro Ministerio de Instrucción Pública). El objeto de tal medida era acabar con el elevado grado de corrupción y particularismo que caracterizaba a las oposiciones en las universidades del Antiguo Régimen²⁵, y tratar de

²⁵ En los siglos XVI y XVII cada universidad organizaba sus propias oposiciones a cátedras. Éstas eran a menudo manipuladas por los distintos partidos existentes en las universidades, a lo que contribuía el hecho de que en muchas instituciones todos los miembros de la misma, incluidos los estudiantes, participaban en la votación de los candidatos, quienes no dudaban en recurrir al soborno, la coacción, y a todo tipo de fraudes. La rivalidad entre las distintas órdenes religiosas, así como los privilegios de los Colegios Mayores, exacerbaban aún más el problema, puesto que cada grupo trataba de asegurar la elección de sus afiliados. Algunas órdenes religiosas, incluso, fueron acusadas de trasladar hermanos de algún convento lejano para actuar como votantes en unas oposiciones reñidas. Todas estas prácticas llevaron a un contemporáneo a escribir que "no hay oposición a cátedras sin un millón de pecados mortales" (véase Kagan, pp. 166-67). Las reformas efectuadas a partir de 1623, y posteriormente las de Carlos III, habían tratado de eliminar la corrupción mediante la supresión del voto de los estudiantes y la supervisión de los nombramientos por las

garantizar que ganaran los mejores candidatos y que las escuelas locales no pudieran imponer sistemáticamente a los suyos propios. Así, en el dictamen del proyecto mencionado se justificaba el cambio, entre otras razones, porque "estableciendo un centro común de oposición y de examen se asegura mayor concurrencia de aspirantes, y con ella una oportunidad y facilidad mayor de hacer buenas elecciones", y porque "se destruye así el espíritu de cuerpo y de provincia, que casi siempre influye para no admitir a oposición, o no hacer justicia en ella, a los concurrentes que vienen de otras partes, y no han sido formados en la misma universidad o en los mismos estudios" (citado en MEC, 1979, p. 375). Las distintas reformas educativas llevadas a cabo por los gobiernos liberales en la primera mitad del siglo XIX consolidaron este modelo de selección de profesorado que, con alteraciones y matices, ha permanecido vigente prácticamente hasta nuestros días²⁶.

En los años sesenta, sin embargo, resultaba evidente que las oposiciones centralizadas no garantizaban la ausencia de manipulaciones y de corrupción en la resolución de muchas plazas, dado que las decisiones del ministerio no siempre eran tan neutrales como los legisladores del estado liberal habían supuesto. En ocasiones, los políticos al frente del ministerio podían tratar de favorecer a sus amigos y correligionarios a través de la creación de cátedras en sus especialidades y del nombramiento de tribunales favorables a los mismos. Con más frecuencia, grupos de profesores unidos entre sí por diversas circunstancias, como la simpatía política, la afiliación a una organización religiosa, la pertenencia a una determinada escuela científica o de pensamiento, o incluso el origen geográfico, podían hacer el camino de la oposición mucho más fácil para aquellos

autoridades reales, pero ello se había mostrado poco eficaz; los grupos locales siguieron manipulando las oposiciones para hacer triunfar a sus partidarios, y llegaron a establecerse turnos para repartir las plazas entre las distintas "escuelas", es decir, entre los seguidores de uno u otro maestro u orden religiosa (Capitán Díaz, p. 430; Kagan, pp. 100-01; Peset, pp. 45, 190-91).

²⁶ El sistema de oposición centralizada, junto con el cuerpo de catedráticos, se establecieron definitivamente en el Plan Pidal de 1845, y fueron confirmados en la Ley Moyano de 1857.

candidatos a los que ellos apoyaban. Si dichos grupos poseían la suficiente influencia en el ministerio, en el CSIC o en el Consejo Nacional de Educación, podían conseguir que éste creara cátedras en las áreas de especialidad de los amigos o discípulos favorecidos, y que se escogieran presidentes y vocales de tribunal favorables a los mismos. Igualmente, ciertos catedráticos con especial peso en el ministerio, gracias a sus conexiones políticas, sus amistades, y en determinadas circunstancias, a su prestigio académico, podían allanar el camino de la cátedra para sus propios discípulos y allegados (Arango et al., pp. 117-24; Nieto, pp. 76-84; Ollero, pp. 123-29). Aunque la manipulación de los tribunales era un fenómeno conocido de antiguo, durante el régimen de Franco se generalizó y realizó de manera sistemática, en un primer momento a causa del control político e ideológico impuesto sobre los nombramientos, y posteriormente por la irrupción de grupos que, como el Opus Dei o la Asociación Católica Nacional de Propagandistas, trataban de hacer triunfar a sus candidatos a cualquier precio (Nieto, p. 79; Pasamar, pp. 333-39; Montoro, pp. 161-206).

La manipulación política de las oposiciones había ocurrido en gran escala durante los primeros años del régimen de Franco, cuando, tras la Guerra Civil, un importante número de cátedras universitarias habían quedado vacantes, dado que sus titulares habían muerto, estaban exiliados, o habían sido depurados por motivos políticos. A partir de ese momento muchas cátedras fueron ocupadas por personas cuyo principal mérito era la afinidad ideológica al nuevo régimen (Vilar, pp. 63-65). Con tribunales designados discrecionalmente por el ministro de Educación Nacional, el candidato ministerial o el favorito del grupo que había influido en el ministerio para que fueran nombrados parte del tribunal tenía asegurada la plaza (Nieto, p. 77), a menudo en detrimento de candidatos mejor preparados, como describía años después el profesor José Luis Abellán en un artículo periodístico:

"las oposiciones han sido el instrumento ideológico ejercitado por el franquismo para la selección del profesorado universitario. [...] Tras la guerra civil y la subsiguiente diáspora intelectual, las cátedras universitarias quedaron vacantes en su inmensa mayoría.

Los puestos vacantes se fueron ocupando *con criterios que, en puridad, nada tienen que ver con el valor intelectual, la competencia profesional u otros factores académicos y específicamente universitarios*. Esto no quiere decir que no hubiera excepciones y que no se filtraran, bajo ese rígido control, gentes extremadamente competentes en su campo, pero no dejaban de ser excepciones y como tales confirmadoras de la regla general. Y esa regla es que se atendía principalmente a la filiación política del candidato, a su lealtad comprobada al régimen vigente o incluso a los méritos de guerra debidamente acreditados. Luego, las oposiciones, con tribunales formados por miembros cuya adhesión a la causa estaba fuera de toda duda, hicieron lo demás" (*El País*, 31/10/1980, citado por Vilar, pp. 64-65).

El control político se atemperó en parte con el decreto de 7 de septiembre de 1951, bajo el mandato de Joaquín Ruiz-Giménez como ministro de Educación, que restablecía la designación automática de tres miembros del tribunal por turno rotatorio entre los catedráticos de la asignatura. Esta medida, unida a la tímida liberalización de la universidad iniciada por Ruiz-Giménez, dio lugar a que a partir de los años cincuenta los nombramientos de catedráticos tuvieran un carácter algo menos ideológico²⁷.

No obstante, la manipulación de las oposiciones continuó produciéndose de otras maneras, ya que los propios catedráticos no estaban dispuestos a respetar las reglas objetivas que dicho procedimiento de selección requería. Dado que el presidente y un vocal del tribunal seguían siendo nombrados por el ministerio, existía un amplio margen para la manipulación de las designaciones por parte de quienes tenían buenos contactos en el mismo. Con dos

²⁷ El control ideológico de los nombramientos se mantuvo formalmente durante todo el período franquista, puesto que todos los profesores estaban obligados, antes de tomar posesión de su cargo, a acreditar su adhesión a los principios fundamentales del Movimiento. En la práctica, sin embargo, los propios catedráticos controlaron el acceso al cuerpo con bastante independencia desde los años cincuenta, lo que permitió que algunos nombramientos recayeran en personas que posteriormente se mostrarían contrarias al régimen.

miembros del tribunal dispuestos a apoyar incondicionalmente a uno de los candidatos, con independencia de las cualidades de los demás, el resultado de la oposición podía preverse fácilmente de antemano, puesto que sólo bastaba convencer a alguno de los vocales designados automáticamente para que apoyaran también al candidato favorecido. Si entre esos tres vocales había alguno perteneciente al grupo o círculo de dicho candidato, el triunfo ya estaba asegurado; si no era así, se podían efectuar pactos con alguno o varios de los vocales seleccionados, prometiendo ayuda recíproca para futuras oposiciones (Nieto, p. 79). En estas circunstancias, la oposición dejaba de ser un instrumento de selección efectiva para convertirse en una simple ceremonia de consagración de una decisión tomada previamente. Ello llevaba a muchos candidatos ("firmantes de la plaza") a renunciar a presentarse a la oposición una vez que era conocido el tribunal, dado que resultaba una pérdida de tiempo y era preferible esperar a una oposición y un tribunal más favorables (Ollero, p. 126).

Aunque muchos catedráticos no estuvieran de acuerdo con estas prácticas, su generalización resultaba casi inevitable, ya que determinados grupos de profesores y algunos catedráticos individuales, amparados bajo el eufemismo del término "escuela", poseían la suficiente influencia en el ministerio como para crear extensas redes de patronaje en distintas universidades²⁸. De esa manera, aquellos catedráticos que pretendían hacer de las oposiciones un ejercicio honesto de selección tenían muy pocas posibilidades de conseguir que sus adjuntos y otros discípulos accedieran a una cátedra, como explica con gran claridad Alejandro Nieto:

"Y, como sucede siempre en estos casos, la corruptela encontró una justificación fácil de carácter defensivo: se opera así -utilizando

²⁸ Como he explicado en el apartado 2.2.4, los sistemas universitarios centralizados, con procedimientos de selección del profesorado organizados a nivel nacional y controlados por la administración, han sido relacionados con la aparición de redes de patronaje extendidas en diversas universidades, en el conjunto del sistema universitario. Éste era el caso de los "círculos" de profesores en torno a un patrón, en la universidad francesa anterior a los años setenta (Terry Clark, 1971), o de la universidad italiana (Burton Clark, 1977).

métodos que quien los cultiva reprueba- únicamente por causa de que los demás lo hacen, y si uno obrara honestamente perdería terreno ante los colegas poco escrupulosos. Para imponer al candidato más idóneo (al propio, naturalmente) hay que acudir a estas prácticas viciosas, pues de otra manera ganaría por la mano el rival menos capaz. Así es como nace el círculo vicioso -dado que el contrario dice y hace lo mismo-, agravado por la generalización de las "escuelas", entendiendo por "escuela" [...] a un grupo de catedráticos que se apoyan recíprocamente a efectos de oposiciones. [...] Convocada una oposición, la "escuela", a la vista de la terna y de su grado de influencia sobre el Ministerio, hace un cálculo de sus posibilidades y, si éstas son fuertes, no vacila en imponer a su candidato sobre otro más idóneo, con la seguridad de que "los otros hubieran hecho lo mismo" y "hay que aprovechar las oportunidades". El proceso fue acelerado por la aparición del Opus Dei, que durante muchos años ha dominado sin escrúpulos al Ministerio, imponiendo nombramientos de vocales para "ligar un trío" con alguno que estuviese ya entre los automáticos. Los demás profesores, después de protestar en vano contra tales prácticas -ahora utilizadas de forma sistemática y con todo rigor-, entendieron que el único modo de frenar la incontinencia del Opus era utilizar sus propios métodos. Lo cual es cierto, pero perdiendo con ello su legitimación de protesta" (Nieto, pp. 78-79).

La manipulación de las oposiciones no implicaba, en modo alguno, que todos los candidatos elegidos carecieran de mérito para ocupar las cátedras. Los propios grupos o escuelas trataban en mayor o menor medida de promover a candidatos aceptables, puesto que de otra manera su poder de negociación en el ministerio o con otras escuelas se podía ver seriamente disminuido. Por otra parte, el carácter público de las oposiciones y la extensa variedad de los ejercicios hacían muy difícil ocultar los defectos de un candidato totalmente inepto, por mucho apoyo del tribunal que éste tuviera. El hecho de que las oposiciones permitieran determinar quién era el mejor candidato, aun cuando éste no siempre ganara, ha sido destacado, tanto por la literatura sobre el tema como por algunos de los profesores más veteranos entrevistados en el estudio de casos, como una de las pocas virtudes del sistema. Esa circunstancia

obligaba a cada escuela a mantener un cierto nivel de autoselección, porque de otra manera su prestigio y el de los catedráticos amparados por ella se reducía, y con ello su futura capacidad de supervivencia como escuela (Ollero, p. 127; Nieto, pp. 83-84). Uno de los catedráticos entrevistados en el estudio de casos afirmaba que "por mucho interés que tuviera un catedrático en sacar a alguien, en seis ejercicios no podía disimular a una bestia". De acuerdo con Ollero:

"las viejas oposiciones tenían más de contraste que de prueba fehaciente. Servían de piedra de toque de la solidez del candidato, al someterlo a una compleja criba, sin llegar a una garantía exhaustiva de calidad" (Ollero, p. 137).

No obstante, las arbitrariedades eran frecuentes, y aquellos profesores que no estaban integrados en un grupo o una escuela, que no estaban apadrinados por un maestro influyente, tenían grandes dificultades en acceder a las cátedras, aun cuando su valía académica fuera muy alta. Ello provocaba que se frustraran muchas vocaciones, por no haber acertado a integrarse en una escuela poderosa, o haber iniciado el aprendizaje con un catedrático no adscrito a ningún grupo (Nieto, p. 82).

Otra grave consecuencia del establecimiento de redes de patronaje era la ineficaz distribución de las plazas de profesorado, puesto que éstas se creaban más en función de los intereses de aquellos catedráticos que querían promover a un discípulo suyo que de las necesidades docentes o investigadoras de las universidades. No era inusual, por ejemplo, que un grupo de catedráticos de una asignatura solicitara la dotación de una cátedra totalmente innecesaria, para así satisfacer a todos los candidatos de las escuelas comprometidas en un "pacto" (Nieto, p. 81). También era frecuente que la convocatoria de una cátedra creada y dotada se retrasara hasta que el candidato favorecido estuviera en condiciones óptimas para afrontarla.

Una vez obtenido el ingreso en el cuerpo de catedráticos numerarios, el profesor disponía de una plaza vitalicia de funcionario público, de la que nadie, salvo en circunstancias excepcionales, podía desposeerle. Sin embargo, los catedráticos no solían permanecer

demasiado tiempo en la plaza que habían ganado por oposición, especialmente si ésta se encontraba en una pequeña universidad "de provincias", puesto que la aspiración de la mayoría era enseñar en las universidades situadas en las poblaciones más importantes, sobre todo en Madrid o Barcelona. Muchos catedráticos se trasladaban de unas universidades a otras con el objetivo de vivir en ciudades que ofrecieran mejores oportunidades para el ejercicio profesional, y así poder hacer éste compatible con la docencia universitaria, lo que podía redundar tanto en el incremento de sus ingresos como en el de su prestigio personal. De nuevo, las amistades eran de vital importancia, y los concursos de traslado solían representar una ocasión más para tratar de hacer valer las influencias y conseguir que los protegidos obtuvieran el ansiado nombramiento en la universidad de su preferencia. Esto contribuía, sin duda, a que las relaciones de dependencia y patronazgo se prolongaran incluso cuando los discípulos ya eran catedráticos y poseían, formalmente, el mismo estatus que sus maestros.

2.4.3. La creación del cuerpo de agregados

La creación de los profesores agregados de universidad, llevada a cabo, como ya he explicado en el apartado 2.2.2, por la Ley de 17 de julio de 1965 (Ley 83/65), supuso un importante cambio dentro de la carrera académica, puesto que por primera vez se integraba dentro de un cuerpo de funcionarios del estado a un grupo de profesores universitarios que no fueran catedráticos. El establecimiento de este cuerpo estaba íntimamente unido a la estructura departamental de las universidades, ya que se esperaba que la coexistencia de los catedráticos con otros profesores de rango superior contribuyera a reforzar el carácter colegiado de las unidades básicas de conocimiento que eran los nuevos departamentos. También se esperaba que esta figura hiciera menos abrupta la carrera académica de los profesores, al establecer una categoría intermedia entre los no numerarios y los catedráticos. No menos importante era la pretensión, que evidentemente no se hacía explícita en la ley, de que el cuerpo de agregados permitiera expandir el profesorado universitario numerario sin necesidad de crear nuevas cátedras, satisfaciendo así a los catedráticos en uno de los objetivos primordiales de todo cuerpo administrativo o profesión reglada, como era tratar de mantener el número de sus miembros lo más bajo posible.

La misma ley que creaba el cuerpo de agregados y los departamentos también transformaba el procedimiento de selección de los profesores numerarios. A partir de ese momento el ingreso en el cuerpo de catedráticos no se realizaría mediante una oposición, sino por un concurso de acceso entre los agregados de la misma disciplina o disciplinas afines, en tanto que el ingreso en el cuerpo de agregados se realizaría a través de un concurso-oposición muy similar a las hasta entonces existentes oposiciones a catedráticos. Al concurso-oposición de ingreso en el cuerpo de agregados podían optar los doctores que acreditaran al menos tres años de experiencia docente o investigadora; cada candidato debía ser presentado por un catedrático de universidad o escuela técnica superior, mediante un escrito en el que se expresaran sus méritos y cualidades. El concurso-oposición debía ser juzgado por un tribunal designado por el

ministerio y compuesto por cinco miembros, de los que al menos tres debían ser catedráticos de disciplina igual o análoga a la que era objeto de provisión -con la novedad de que sólo dos de ellos serían nombrados por rotación entre catedráticos, en tanto que el otro lo sería a propuesta de la Junta de Facultad y el rector de la universidad a la que correspondiera la plaza (O.M. 30/5/66)-, un cuarto debía ser nombrado por el ministro entre especialistas de la materia, y un presidente que debía pertenecer al Consejo Nacional de Educación, o a las Reales Academias, o al CSIC, o haber sido rector (Ley 83/65, art. 13). Los ejercicios que debían realizar los candidatos eran los mismos seis que se efectuaban para las oposiciones a cátedras, y que he descrito en el apartado anterior²⁹.

El acceso a las cátedras vacantes, por el que se adquiría la condición de catedrático numerario, debía hacerse mediante concursos de méritos entre los agregados que contaran con cinco años de experiencia como tales. El concurso, juzgado por un tribunal en el que debía participar al menos un catedrático de la universidad cuya vacante se trataba de cubrir, consistía en la evaluación de los méritos docentes e investigadores de los candidatos, y había de tener en cuenta los informes de las instituciones en las que estos últimos hubieran servido anteriormente (Ley 83/65, art. 14). En la práctica, sin embargo, las oposiciones se mantuvieron para cubrir las cátedras vacantes, dado que durante años no se dispuso del suficiente número de agregados para convocar los concursos. De hecho, el reglamento que debía regular la celebración de los concursos de acceso a cátedras no se aprobó hasta 1969, en vísperas de la aprobación de la Ley General de Educación, que como veremos trataría de cambiar de

²⁹ La disposición transitoria 2ª b) de la Ley 83/65 determinaba que en tanto no se reglamentara el concurso-oposición para el cuerpo de agregados las convocatorias debían regirse por el reglamento de oposiciones a cátedras; posteriormente, cuando se reglamentaron los concursos se mantuvo el mismo orden y definición de los ejercicios de la oposición a cátedras (véase la Orden ministerial de 25 de junio de 1966, publicada en el BOE el 2 de julio, sobre reglamento de concursos-oposiciones a agregadurías). En este sentido, la denominación "concurso-oposición" no implicaba más que una diferencia nominal respecto a la "oposición".

nuevo sustancialmente la carrera académica y los procedimientos de selección del profesorado.

2.5. El escaso desarrollo de la investigación científica en la universidad

El retraso de la investigación científica en España con respecto a otros países ha sido objeto de numerosas reflexiones e interpretaciones históricas, así como de acaloradas disputas dialécticas. Ya en el siglo XVIII se produjo la primera gran polémica acerca del papel representado por los investigadores españoles en el desarrollo de la ciencia europea, que enfrentó a aquellos que consideraban que dicha contribución había sido nula, debido a la represión llevada a cabo por la Contrarreforma, la Inquisición y el régimen absolutista, y a los que defendían la existencia de una sólida tradición científica propia³⁰. La polémica se reprodujo en términos similares en épocas posteriores, con protagonistas como Marcelino Menéndez Pelayo, en el bando de los apologetas, y Gumersindo de Azcárate, en el de los críticos, y el eco de la misma ha llegado hasta prácticamente nuestros días (López Piñero et al., 1988, pp. 273-76). En realidad, como afirma López Piñero, el debate tenía ante todo un carácter político, puesto que los argumentos de unos y otros se basaban más en su valoración de la influencia de la tradición católica en España que en estudios rigurosos basados en datos empíricos:

"La postura panegirista ensalzó las _glorias de la ciencia española_, intentando justificar unas estructuras socioeconómicas, una organización política y un sistema de valores que la postura pesimista trataba de invalidar, negando a cualquier precio todo lo que pusiera en peligro su negra imagen de _látigo, hierro, sangre y rezos_. La primera utilizó casi siempre la retórica triunfalista,

³⁰ La polémica se inició con la publicación del artículo "España", escrito por Nicolas Masson de Morvilliers en la *Encyclopédie méthodique* (1782), que dio lugar a diversas respuestas, entre las que destaca la de Juan Pablo Fomer, y a su vez a sucesivas contrarréplicas; véase García Camarero et al. (1970).

revestida en ocasiones de fáciles alardes de erudición postiza [...]. La segunda, aparentemente más crítica, se limitó de hecho a entonar lamentaciones de todos los matices, sin realizar el menor esfuerzo por aclarar la realidad histórica, cuyo desconocimiento era su gran argumento frente a los pintorescos excesos interpretativos de los apologistas" (López Piñero et al., 1988, pp. 274-75).

Los estudios realizados en las últimas décadas muestran que el desarrollo tecnológico en España durante los siglos XVI y XVII fue considerable en muchos campos y que, si bien el aislamiento producido por la Contrarreforma contribuyó a alejar al país de las fases iniciales de la Revolución Científica, desde finales del siglo XVII y durante todo el siglo XVIII se produjo una incorporación progresiva a las corrientes científicas europeas (López Piñero et al. 1988, pp. 287-312). En vísperas de la constitución de la ciencia contemporánea, a principios del siglo XIX, España poseía un desarrollo científico no muy inferior al de otros países que posteriormente alcanzarían un mayor protagonismo en los avances de la investigación. El siglo pasado, sin embargo, supuso un período de estancamiento y retraso relativo para la ciencia en España, que se vio cada vez más apartada de los grandes adelantos que tuvieron lugar en los principales países occidentales. La crisis del estado durante el primer tercio del siglo XIX dio lugar a una ruptura dramática de los esfuerzos realizados durante los años anteriores; buena parte de las instituciones en las que se había llevado a cabo la investigación desaparecieron, y el exilio o la marginación truncó las carreras de la mayor parte de los científicos, quienes a partir de ese momento se convirtieron en "inadaptados sociales", totalmente ajenos al resto de la colectividad, hasta el extremo de poder calificarse dicha etapa como una fase de colapso o catástrofe. A partir de 1833, y más aún con la Restauración de 1875, se produjo una cierta reconstrucción de la actividad científica, pero ésta fue lenta y difícil, a lo que no fue ajena la actitud insensible de los liberales moderados hacia la ciencia, que contrastaba llamativamente con la de los ilustrados (López Piñero, 1979, pp. 74-75). Sin entrar en explicaciones causales, puede observarse que el retraso científico español del siglo XIX fue paralelo,

en gran medida, al económico, que se manifestó en el creciente alejamiento de la renta per cápita con respecto a los países europeos más avanzados (Tortella, pp. 1-18).

El retraso en la incorporación de la universidad española al desarrollo científico del país fue también muy considerable. Si en la práctica totalidad de los países europeos la universidad había permanecido tradicionalmente al margen de los avances científicos y tecnológicos³¹, a lo largo del siglo XIX se produjeron reformas de los sistemas de educación superior que permitieron que la investigación científica pasara a constituir, en mayor o menor medida, una de sus actividades fundamentales de las instituciones³². Dicha reforma no se llevó a cabo en España, cuyas universidades siguieron dominadas, en líneas generales, por la idea de transmitir los conocimientos establecidos antes que tratar de producir nuevos hallazgos (Peset y Peset, 1974, pp. 511-24). La carencia de medios y el escaso rigor a la hora de impartir las clases prácticas y de laboratorio daban lugar a que la preparación de los licenciados se limitara a los aspectos teóricos de las disciplinas, y que los futuros profesores carecieran, en la mayoría de los casos, de la suficiente formación para llevar a cabo una labor científica digna de tal nombre. De esta manera, durante

³¹ La mayor parte de los avances científicos de los siglos XVII y XVIII no habían tenido por escenario la universidad, ni por protagonistas a profesores universitarios, sino que se habían dado por iniciativas particulares o en el seno de nuevas instituciones, como las academias. Es significativo, en este sentido, que las universidades de Inglaterra, el país líder de las revoluciones científica e industrial, llegaran a su punto más bajo precisamente en el siglo XVIII, y que los contemporáneos las criticaran por la pereza e ignorancia de su profesorado y por la ineptitud de sus métodos pedagógicos (véase Curtis, pp. 133-139).

³² El país pionero en esta evolución fue Alemania, que a principios de siglo había introducido la idea de "unidad de enseñanza e investigación" en las universidades, así como la enseñanza práctica y de laboratorio como medio de mejorar la formación de los futuros profesionales. Posteriormente, otros países trataron de emular el éxito alemán y, por distintos procedimientos, convirtieron parte de sus sistemas de educación superior en centros de creación científica; desde principios del siglo XX, el modelo americano de escuela graduada y estructura departamental se mostró especialmente apto para el rápido avance de las distintas disciplinas (Ben-David, pp. 93-113).

muchas décadas la actividad científica en las disciplinas experimentales se caracterizó por depender de los esfuerzos de personas o grupos muy concretos, que llegaban a conectar con la comunidad científica internacional, y en ciertos casos a influir en ella, pero que trabajaban de manera muy aislada respecto a la sociedad en la que vivían (López Piñero et al., 1988, p. 316); Santiago Ramón y Cajal (1852-1934), Premio Nobel de Medicina en 1906, fue, sin duda, el ejemplo más conocido e insigne de este tipo de investigador.

Desde principios de nuestro siglo se llevaron a cabo esfuerzos significativos para reducir la desventaja científica que separaba a España de la mayor parte de sus vecinos europeos. Un decreto de 1901 establecía que se concediera cada año un cierto número de becas para que los estudiantes más brillantes de cada facultad pudieran proseguir sus estudios en el extranjero, para mejorar así su formación científica y promover la comunicación con los centros de investigación más avanzados (RD 18 julio 1901). El buen resultado de esta experiencia ayudó a que en 1907 se creara la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (establecida por RD de 11 de enero de 1907), que a partir de ese momento había de encargarse de proponer la concesión de las becas, además de fomentar y difundir la investigación científica dentro del propio país. La Junta para Ampliación de Estudios, claramente influida por los miembros de la Institución Libre de Enseñanza, estaba integrada por la mayor parte de los científicos españoles más eminentes de la época, y presidida por Santiago Ramón y Cajal. Desde la Junta se crearon importantes centros de investigación, como el Instituto Nacional de Ciencias Físico-Naturales y el Centro de Estudios Históricos (ambos establecidos en 1910), además de la célebre Residencia de Estudiantes (1910). Por su parte, también en 1907, la Diputación Provincial de Barcelona creó el Institut d'Estudis Catalans, que en un primer momento estuvo integrado por una sección histórico-arqueológica, y posteriormente fue ampliado, en 1911, con una sección en filología y otra en ciencias. Aunque separadas de la universidad, y prácticamente concentradas en dos ciudades, Madrid y Barcelona, tanto la Junta para Ampliación de Estudios como el Institut d'Estudis Catalans desarrollaron una gran

labor de promoción científica durante las décadas siguientes (López Piñero et al., 1988, pp. 318-22; Laporta et al., 1987).

Sin embargo, la Guerra Civil supuso un nuevo infortunio para el progreso de la ciencia en España. Muchos grupos investigadores se dispersaron, a causa de la propia contienda, y posteriormente por la depuración y el exilio político a que se vieron obligados un gran número de científicos. La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas fue disuelta, por las conexiones de buena parte de sus miembros con la Institución Libre de Enseñanza, y en su lugar se creó, en 1939, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Aunque al CSIC le fueron transferidos los centros y demás bienes de la Junta para Ampliación de Estudios, la nueva institución rompió de manera radical con su predecesora, como demuestra el hecho de que la mayor parte de su personal no hubiera tenido relación alguna con la Junta antes de la guerra (González Blasco et al., p. 131; Pasamar, pp. 311-12). Esta circunstancia es destacada por González Blasco y Jiménez Blanco para señalar, citando a Edward Shils, que una de las grandes dificultades que afrontan los países subdesarrollados y semidesarrollados a la hora de progresar científicamente es la ausencia de una tradición científica en la que los nuevos investigadores puedan ser socializados y asimilados. El caso de España tras la Guerra Civil fue el de una tradición científica interrumpida (González Blasco et al., pp. 131-32), tras la cual hubo de comenzarse una lenta y penosa reconstrucción, dificultada, además, por el aislamiento internacional a que se vio sometido el país durante los primeros años del franquismo, y por la extrema depauperación de la sociedad española hasta bien entrada la década de los cincuenta.

El Consejo Superior de Investigaciones Científicas, que tuvo a José María Albareda como inspirador y primer presidente, fue concebido en su origen como el órgano fundamental en el fomento y coordinación de la investigación científica en España. Su papel consistía, por una parte, en promover la creación de centros científicos en las distintas disciplinas y, por otra, en coordinar las actividades de los todos los centros de investigación del país, para así "insertar a las ciencias en la marcha normal y progresiva de nuestra historia y en la elevación de nuestra técnica, y vincular la producción

científica al servicio de los intereses espirituales y materiales de la Patria" (Ley de 24 de noviembre de 1939, Preámbulo). A diferencia de la extinguida Junta para Ampliación de Estudios, que había creado un número relativamente pequeño de centros con pretensión de desarrollar investigaciones novedosas y de vanguardia, el CSIC se planteaba como objetivo abarcar todo el espacio académico y crear el máximo número de centros en las más variadas especialidades, desde la Teología a las Matemáticas, pasando por la Economía y la Historia de América (Pasamar, p. 310). También se pretendía aprovechar el esfuerzo de las universidades "de provincias", por lo que, además de establecerse algunos institutos fuera de Madrid, se crearon delegaciones provinciales y secciones de instituto, generalmente con la colaboración de catedráticos de las distintas universidades (Pasamar, p. 320-21). El establecimiento de las secciones favoreció la comunicación y cooperación entre el CSIC y las universidades, si bien, con frecuencia, aquéllas eran demasiado pequeñas -a menudo estaban formadas por un único investigador- como para constituir organismos investigadores con auténtica capacidad productiva (González Blasco et al., p. 133; Pasamar, pp. 320-22). En 1955 había 53 institutos u organismos similares, distribuidos en casi todos los distritos universitarios, aunque dos tercios de los mismos estaban situados en la capital (González Blasco et al., pp. 141-42).

Además del CSIC, durante los años cuarenta y cincuenta se creó un cierto número de organismos de investigación, dependientes de diversos ministerios. Entre los más importantes destacaron el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (1942), la Junta de Energía Nuclear (1951), y el Centro de Experimentación de Obras Públicas (1957), así como otras entidades dependientes de los ministerios de Industria y Agricultura. En 1958 se estableció la Comisión Asesora para la Investigación Científica y Técnica (CAICYT), con objeto de coordinar y promover la investigación tanto en los centros públicos como en las empresas. Una de sus primeras iniciativas, a partir de 1961, fue la organización de las denominadas Asociaciones de Investigación, o colaboración entre distintas empresas de un sector que no podían acometer un proyecto por sí solas (Portela Marco, p. 42). No obstante, como veremos, la CAICYT sólo adquirió

protagonismo desde 1964, cuando fue dotada de un presupuesto especial, el Fondo Nacional de Investigación.

A pesar de la creación de nuevos organismos investigadores, sin embargo, el desarrollo científico español entre 1940 y 1965 fue extraordinariamente pequeño, especialmente en comparación con otros países occidentales en los que los niveles de inversión en investigación y desarrollo crecieron de manera espectacular. El caso más llamativo fue el de Estados Unidos, en donde los recursos destinados a I+D pasaron de representar el 0,34 por ciento del PIB en 1940 al 3 por ciento en 1965 (Ben-David, p. 114). El gran impulso a la investigación dado en aquel país a partir de la Segunda Guerra Mundial, debido, fundamentalmente, a las necesidades militares - entre las que destacó el desarrollo de la bomba atómica- supuso el punto de arranque de un proceso de expansión del gasto científico que continuaría durante las décadas siguientes. La idea de que el gasto en investigación científica, tanto básica como aplicada, constituía una inversión necesaria para garantizar el liderazgo político y militar de Estados Unidos, así como su supremacía económica, llevó a que el gobierno y el sector privado destinaran desde aquel momento grandes sumas para la financiación de proyectos de investigación; ello se tradujo no sólo en el establecimiento de una red cada vez más numerosa de centros destinados exclusivamente a la investigación, sino en la transformación de las universidades -o al menos de un buen número de ellas- en instituciones dedicadas primordialmente a la investigación y a la formación de investigadores (Ben-David, pp. 114-18). Otros países, en mayor o menor grado, trataron de seguir los pasos de Estados Unidos; como puede observarse en la Tabla 2.1, en la primera mitad de los años sesenta el gasto en I+D era del 3 por ciento en la Unión Soviética, del 2,6 por ciento en el Reino Unido, el 1,9 en Francia, y en torno al 1,5 por ciento en Alemania y Japón.

En la misma tabla, basada en el primer estudio comparativo de la OCDE sobre investigación y desarrollo (OCDE, 1967), se muestra que el gasto español de I+D en 1964 apenas ascendía al 0,2 por ciento del PIB, lo que situaba a España al nivel de Portugal y Grecia, y por debajo de Turquía (0,4 por ciento) e Italia (0,7 por ciento). Un informe posterior de la OCDE (OCDE, 1971) establecía que el nivel de gasto en 1967 había ascendido al 0,27 por ciento del Producto

Interior Bruto español; el propio informe afirmaba, sin embargo, que el crecimiento era más aparente que real, puesto que parecía casi seguro que el gasto en investigación de las empresas en 1964 había sido subestimado (OCDE, 1971, p. 17). En cualquier caso, resultaba evidente que España destinaba una cantidad mínima de recursos a la investigación, por lo que la producción científica y tecnológica propia se revelaba claramente insuficiente de cara a las necesidades del desarrollo económico que estaba teniendo lugar en los años sesenta. Dicho desarrollo sólo era posible gracias a una creciente importación de tecnología extranjera, como demostraba el enorme déficit en la balanza de pagos tecnológica registrado a mediados de la década (OCDE, 1971, pp. 21-24).

Dentro del bajo nivel de inversión en I+D, el gasto en investigación realizado en las instituciones de educación superior era aún más bajo en términos comparativos. En el informe de la OCDE de 1967 -con datos de 1964- se establecía que el gasto realizado en el sistema español de educación superior ascendía al 6 por ciento del gasto total en I+D (OCDE, 1967, p. 57). En el informe de 1971 -con datos de 1967- el porcentaje había descendido al 3,2 por ciento (OCDE, 1971, p. 18), no tanto porque se hubiera producido un descenso real en el gasto -en términos absolutos el gasto era el mismo en 1967 que en 1964, poco más de 100 millones de pesetas-, como por el hecho, mencionado anteriormente, de que las cifras totales de investigación de 1964 habían sido subestimadas, de modo que el porcentaje más bajo podía considerarse el más ajustado a la realidad³³. En la mayoría de los países de la OCDE el porcentaje de gasto en investigación ejecutado en las instituciones de educación superior representaba entre el 12 y el 25 por ciento del gasto total en I+D, con la salvedad de Gran Bretaña, en la que tan sólo ascendía al 8 por ciento (OCDE, 1971, p. 105). De esta manera, en tanto que los recursos destinados a la investigación dentro de las instituciones educativas equivalían al 0,44 por ciento del PIB en los Estados

³³ La mayor parte del gasto español de I+D, en torno al 52 por ciento, se realizaba en los centros públicos de investigación -entre los que se incluían el CSIC y los organismos públicos mencionados anteriormente- en tanto que en la industria se practicaba un 43 por ciento del gasto.

Unidos, el 0,32 por ciento en Alemania, el 0,18 por ciento en Gran Bretaña, y el 0,1 por ciento en Italia, en España apenas sobrepasaban el 0,01 por ciento; en términos de porcentaje del PIB, estos países gastaban entre diez y cuarenta veces más que España en investigación dentro de sus universidades y centros de educación superior³⁴.

El reducido nivel de recursos destinado a la investigación científica indicaba el escaso interés que ésta despertaba tanto en el gobierno como en la sociedad española. En este contexto, la universidad no constituía una excepción, y la mayoría de los profesores universitarios no investigaban en el sentido estricto de la palabra³⁵. De hecho, muchos profesores no consideraban que la búsqueda de conocimiento novedoso constituyera una de las tareas inherentes a la condición de catedrático, lo que no impedía que, con frecuencia, se consideraran a sí mismos como científicos. En palabras de Alejandro Nieto:

"El catedrático suele creerse, ni más ni menos, un pozo de ciencia. Está convencido de que es un científico, y de que su prestigio se debe precisamente a ello. Lo cual no es cierto.[...] su prestigio social es puramente profesional, no científico, extremo éste que nunca ha preocupado a la sociedad española [...]. ¿Cómo es posible que el catedrático español se crea un científico? Ordinariamente se trata de un malentendido: el catedrático no suele conocer claramente la distinción entre pericia y ciencia, o al menos se hace la ilusión de creerse en uno de esos raros supuestos en los que la pericia logra aportaciones de auténtico valor científico. En otros casos, el malentendido se basa en la equiparación de ciencia y publica-

³⁴ Aun cuando la cifra española se encontraba subestimada, porque probablemente no se había incluido en la misma el gasto en salarios de profesores correspondiente al tiempo empleado por éstos en investigación científica, la diferencia seguía siendo abrumadora.

³⁵ De acuerdo con la definición de la OCDE, contenida en el denominado *Manual de Frascati*: "Investigación y desarrollo experimental (I+D) comprenden el trabajo creativo emprendido de manera sistemática para incrementar el caudal de conocimiento, incluido el conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad, y el uso de dicho caudal para idear nuevas aplicaciones" (OCDE, 1994, p. 29; traducción propia).

ciones: el catedrático tiende a creer que la Ciencia es letra impresa, y que quien publica es un científico, aunque de hecho se trate de un vulgar escribiente" (Nieto, pp. 46-48; cursiva en el original).

Como afirmaba Laín Entralgo, la universidad española de los años cincuenta y sesenta era extraordinariamente cerrada al diálogo reflexivo entre las distintas orientaciones del saber (Laín Entralgo, pp. 66-68). Muchos profesores adoptaban una actitud dogmática frente al conocimiento, que hacía primar la erudición y los "argumentos de autoridad" sobre el discurso razonado y la búsqueda de conocimiento basada en los métodos científicos:

"Por obra de un conjunto de causas que se remontan hasta nuestra Edad Media, el prestigio intelectual lo suele dar, entre nosotros, no la capacidad investigadora del sabio, sino el saber en acto del opositor: la ciencia almacenada y estancada del erudito que en cualquier momento puede repentizar una respuesta a aquello sobre lo que oportuna o importunamente se le pregunte" (Laín Entralgo, p. 72).

En las escuelas técnicas superiores el interés por la investigación científica era asimismo muy limitado. En palabras de José María Otero Navascués, un ingeniero que llegó a ocupar importantes cargos en el CSIC, "las profesiones de Ingeniería queda[ba]n en España prácticamente en vida muerta para la investigación básica", a diferencia de lo que ocurría en otros países más avanzados. La formación de los ingenieros se basaba en el aprendizaje minucioso de técnicas, a menudo excesivamente especializadas, de manera que rara vez surgían vocaciones científicas entre ellos (Otero Navascués, pp. 21-24).

Sin embargo, a pesar del bajo nivel científico medio, y de que ni el ministerio ni las universidades exigieran a sus profesores que investigaran, era posible hallar notables excepciones al panorama general de la universidad. En las Humanidades y Ciencias Sociales se encontraban profesores que, a título individual, trataban de avanzar en el conocimiento de sus disciplinas y de publicar libros originales en las mismas, lo que implicaba, dada la pobreza de las bibliotecas

universitarias, la adquisición de sus propias bibliotecas personales. En las Ciencias Experimentales, que solían requerir trabajo en equipo y mayores medios materiales, las condiciones para la investigación eran a menudo más difíciles, si bien fueron surgiendo grupos en torno a determinados catedráticos que, a base de grandes esfuerzos personales, lograban alcanzar un nivel científico digno e incluso constituir pequeños centros de formación de nuevos investigadores.

Además, desde mediados de la década de los sesenta se apreció una mayor preocupación del gobierno por las cuestiones relacionadas con la actividad científica³⁶. En 1963 se creó la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Científica, órgano encargado de coordinar las decisiones en materia de investigación a nivel interministerial, con la presencia de los ministros de Educación, Hacienda, Gobernación, Obras Públicas, Industria y Comercio y Agricultura. Al año siguiente se estableció el Fondo Nacional de Investigación, previsto en el I Plan de Desarrollo, y puesto bajo la gestión de la Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica (CAICYT)³⁷; siguiendo el modelo de otros países más avanzados, el Fondo Nacional de Investigación permitió el establecimiento de un sistema de financiación de proyectos presentados en libre competencia por la comunidad científica, lo que dio lugar a que un cierto número de grupos investigadores en la universidad adquirieran una fuente de ingresos más o menos regular (Rojo, p. 11).

La creación de los departamentos en 1965 también tenía como uno de sus objetivos la promoción de la investigación dentro de las

³⁶ Con frecuencia se menciona la condición de científico experimental -era catedrático de Química- de Manuel Lora Tamayo, ministro de Educación desde 1962, como uno de los factores que explicaban una actitud más favorable desde entonces hacia la ciencia por parte del ministerio.

³⁷ En los años sesenta la CAICYT estaba compuesta de 38 miembros, designados por la Oficina de Presidencia del Gobierno, el Ministerio de Educación y otros ministerios, además de representantes de los centros de investigación, las universidades y otras instituciones del Estado. Con el establecimiento de los planes de Desarrollo se creó una Comisión de Política Científica del Plan, integrada en la CAICYT como grupo de trabajo, hasta que en 1968, con el II Plan, se constituyó como comisión independiente (OCDE, 1974, pp. 27-28).

universidades. Aunque, como hemos visto en apartados anteriores, el establecimiento de estos órganos apenas tuvo relevancia práctica, sí es cierto que en determinadas áreas, especialmente en las ciencias experimentales, tendieron a formarse grupos de investigación que incluían a varios profesores numerarios junto con ayudantes y becarios, y llevaban a cabo una labor científica colectiva; no obstante, estos grupos seguían siendo, por regla general, muy pequeños.

Otra iniciativa encaminada a promover la investigación científica fue el cambio de denominación del antiguo Ministerio de Educación Nacional, que pasó a llamarse de Educación y Ciencia en 1966. En el preámbulo de la ley que contenía dicha disposición (Ley 35/1966 de 31 mayo, BOE 2 junio) se afirmaba que "la extensión y elevación de las actividades de creación e investigación científicas" habían determinado en diversos países "la necesidad de renovar las estructuras administrativas y los órganos específicos de asesoramiento correspondientes, bien mediante la creación de ministerios de ciencia o investigación, totalmente centrados en la promoción de estas actividades, bien mediante la ampliación de los ministerios de educación tradicionales", que habían pasado a ser ministerios de educación y ciencia. El Preámbulo continuaba declarando que "era aconsejable consagrar de forma expresa la presencia de este nuevo aspecto del quehacer del estado en el cuadro de las instituciones de la administración pública", con lo que se recogía "la recomendación hecha en 1964 por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa" (Ley 35/66, Preámbulo).

El nuevo ministerio debía contar con una subsecretaría de Enseñanza Superior e Investigación, que a su vez se dividiría en tres direcciones generales: Enseñanza Universitaria, Enseñanza Técnica Superior y Promoción y Cooperación Científica. Sin embargo, dicha estructura fue modificada al año siguiente mediante un decreto de reorganización de la administración civil que trataba de reducir el gasto público (Decreto 2764/1967 de 27 de noviembre, BOE del 28); en virtud de dicha normativa, se suprimía la recién creada subsecretaría y las direcciones generales, y se integraban sus funciones en una única Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación. De esta manera, la creación del Ministerio de Educación y Ciencia perdía buena parte de su sentido, y la política de

investigación carecería de una organización administrativa propia de cierta entidad hasta el establecimiento de la Dirección General de Política Científica en 1976.

En cualquier caso, como veremos en el capítulo siguiente, las iniciativas en política científica se hicieron cada vez más numerosas desde finales de la década de los sesenta; el incremento en el gasto público y privado en investigación, el establecimiento de nuevas instituciones promotoras de la producción científica y la puesta en marcha de políticas de concesión de becas a jóvenes científicos ayudaron a que los equipos científicos se consolidaran y a que la investigación tendiera a consolidarse lentamente como una de las actividades propias de las universidades.

2.6. Los retos a la universidad tradicional. Expansión y protesta estudiantil

2.6.1. De una institución de minorías a la expansión

Hasta bien avanzado el siglo XX el sistema educativo español se había caracterizado por dos hechos aparentemente paradójicos. Por una parte, el desarrollo de la enseñanza primaria había sido extraordinariamente lento, como mostraba el hecho de que en una fecha tan tardía como 1950 la tasa bruta de escolaridad entre las edades de cinco y catorce años apenas superara el 58 por ciento, y el porcentaje de analfabetos se acercara al 18 por ciento de la población adulta del país (Tortella, p. 225). Por otra parte, y en contraste con lo anterior, el desarrollo de la educación secundaria y superior había alcanzado en España, en épocas tempranas, niveles relativamente elevados en comparación con los de otros países europeos. Así, por ejemplo, en tanto que Alemania disponía de un sistema educativo secundario mucho más avanzado que España en 1910 (con 103 estudiantes de secundaria por cada 10.000 habitantes frente a los 17 de España), la proporción de población universitaria era la misma en los dos países, ocho por cada 10.000 habitantes (Núñez, pp. 292-93). Además, el crecimiento de la población universitaria en España continuó a un ritmo considerable, de manera que si en 1924 había 30.200 estudiantes de educación superior (incluyendo facultades y escuelas técnicas superiores), en 1956 se había alcanzado la cifra de 66.600, con un crecimiento de más del 100 por cien en treinta años (MEC, 1973a, p. 106).

En realidad, como afirma Clara Eugenia Núñez (1992), la aparente contradicción entre un sistema educativo primario plagado de graves deficiencias y un sistema educativo secundario y superior relativamente desarrollado no era tal. Diversos autores han mostrado que, si bien las tasas de rendimiento a las inversiones en educación primaria son mayores a las inversiones en educación superior, en los países menos desarrollados es frecuente que se produzca una sobreinversión en educación superior, dado que la tasa de rendimiento privado es más alta en ésta, y los grupos sociales que tienen acceso a la misma son más capaces de ejercer presión política y

favorecer la adopción de políticas de fomento de la educación superior de la que son beneficiarios directos (Núñez, p. 234). En tanto que las sociedades más igualitarias favorecen la extensión de la educación a amplias capas de la ciudadanía, la falta de capacidad de presión política de la mayoría de la población, característica de las sociedades en vías de desarrollo con una desigual distribución de la riqueza, favorece el establecimiento de sistemas educativos "intensivos", en los que pocos niños acceden a la enseñanza, pero pueden disfrutar de ella durante períodos relativamente largos (Núñez, pp. 300-01).

Este fue, sin duda, el caso de España hasta bien entrado el siglo XX. Tradicionalmente, casi la mitad de los alumnos matriculados en educación secundaria seguían posteriormente estudios universitarios, un porcentaje muy superior al de la mayor parte de los países europeos. Eso lleva a Clara Eugenia Núñez a afirmar que "España tenía una pirámide educacional de base relativamente estrecha y cúspide ancha", lo que influyó de manera muy negativa en el desarrollo económico del país, y contribuyó a que, ya desde épocas relativamente tempranas, existiera un cierto desempleo y subempleo de titulados, como reflejaron numerosas obras literarias en la figura del "eterno aspirante" a un empleo público (Núñez, p. 295).

Sin embargo, es necesario aclarar que la relativa extensión de la enseñanza superior no significaba en modo alguno que un porcentaje amplio de la población tuviera acceso a ésta. El exceso de estudiantes en educación superior lo era en relación con el número de alumnos de enseñanza primaria, que permaneció en España a un nivel muy bajo hasta fechas avanzadas, y no alcanzó una difusión generalizada hasta los años sesenta³⁸. Asimismo, lo era en relación con el pobre mercado de trabajo para los titulados, dado que ni la débil estructura industrial del país ni el escaso desarrollo de los servicios públicos permitían emplear a todos los graduados en puestos de trabajo proporcionados a sus titulaciones. Sin embargo, en relación con el conjunto de la población, la universidad española fue una institución de minorías hasta principios de los años sesenta.

³⁸ En 1966 la tasa bruta de escolaridad en el período de escolaridad obligatoria (entre seis y catorce años) era del 87,8% (MEC, 1969, p. 44).

Así, el número de estudiantes de educación superior (universidades y escuelas técnicas superiores) en el curso 1956/57 apenas representaba el 2 por ciento de los jóvenes de entre 18 y 24 años de edad. Por su parte, los 5.900 personas que obtuvieron un título superior al final de ese curso no constituían más que el 1,2 por ciento de los jóvenes de su generación. Dado que el propio bachillerato era fuertemente selectivo desde el punto de vista económico, no es sorprendente que la gran mayoría de los estudiantes universitarios perteneciera a los sectores más acomodados de la sociedad. De acuerdo con la *Estadística de la Enseñanza en España en el curso 1957/58*, más del 80 por ciento de los alumnos procedía de familias de clase media o alta; la matrícula de alumnos cuyos padres eran "profesionales, técnicos y afines" superaba el 30 por ciento en las facultades y escuelas técnicas superiores (citado por Muñoz Vitoria, pp. 105-107). Como afirman García de León y García de Cortázar, "la enseñanza universitaria se caracterizaba por una fuerte homogeneidad social: estudiaban los que *tenían* que estudiar". En una época en la que las becas del estado eran muy escasas, los alumnos procedentes de las clases desfavorecidas eran, en muchos casos, jóvenes que habían estudiado en seminarios de la Iglesia y que, con frecuencia, abandonaban el camino al sacerdocio una vez superado el bachillerato (García de León, p. 90).

Al igual que en la mayor parte de los países europeos, la extensión de la enseñanza superior a sectores relativamente amplios de la población comenzó en España a principios de los años sesenta. En concreto, como puede observarse en la Tabla 2.2, el gran salto hacia adelante se produjo a partir del curso 1962/63. Frente a la oscilante expansión de los años anteriores, entre 1962 y 1970 el alumnado de las universidades españolas se multiplicó por más de dos, y pasó de 89.000 a 213.000. Durante dicho período las tasas de incremento anual siempre superaron el 8 por ciento, y en algunos años llegaron a sobrepasar el 16 por ciento. Si en 1962/63 el número de estudiantes universitarios por cada 100 jóvenes de entre 18 y 22 años era de 3,6, en 1970/71 alcanzaba la cifra de 8. Si a ello se añadían los estudiantes de las escuelas profesionales y técnicas de grado medio (que al año siguiente serían integradas en las

universidades), la proporción se situaba por encima de los 12 estudiantes de educación superior por cada 100 jóvenes.

Esta expansión de la educación superior fue paralela al desarrollo de importantes transformaciones económicas y sociales. El proceso de industrialización iniciado en España en los años cincuenta se intensificó en la década siguiente, tras la nueva política económica iniciada en 1959, basada en una cierta liberalización. La estructura económica del país cambió de manera radical en unos pocos años y España pasó, de ser un país predominantemente rural con una elevada proporción de su población activa en el sector agrícola, a ser un país predominantemente urbano y con una economía cada vez más dependiente de los sectores industrial y de servicios. El crecimiento económico condujo a un progresivo aumento en el nivel de vida y al establecimiento de una clase media cada más numerosa y con una mayor capacidad de consumo. El número de familias que estaban dispuestas a financiar la educación de sus hijos hasta edades relativamente tardías se incrementó de manera espectacular. Además, un número cada vez mayor de familias comenzó a considerar que las hijas debían tener las mismas oportunidades de estudiar que los varones, de manera que la demanda de educación superior tendió a crecer, en buena medida, gracias a la incorporación de la mujer a la misma.

Por su parte, la oferta de empleos para los cuales se exigía una titulación superior también aumentó. Aunque el estado había sido tradicionalmente el principal empleador de los licenciados superiores, el sector privado comenzó a constituir una salida laboral de creciente importancia. La creación de empresas industriales y de servicios requería mano de obra calificada, en tanto que la expansión de los servicios públicos en áreas como la sanidad o la educación primaria y secundaria ofrecieron nuevas oportunidades para los titulados.

El incremento en el número de estudiantes universitarios que se produjo en los años sesenta vino precedido de una expansión considerable en la enseñanza secundaria. En 1953 existían tan sólo 119 Institutos Nacionales de Bachillerato (MEC, 1969, p. 62), situados, como es natural, en las capitales de provincia y otras poblaciones importantes. Aunque existía una gran cantidad de alumnos "libres", es decir, que acudían a centros no oficiales, o incluso

preparaban los exámenes de grado mediante clases particulares, la mayor parte de los jóvenes tenían escasas posibilidades de acceder a los estudios de bachillerato. La Ley de Ordenación de las Enseñanzas Medias (26/2/53, BOE del 27) dio lugar al establecimiento de más centros no oficiales en los que se impartían las enseñanzas de bachillerato; las denominadas Secciones Filiales, delegaciones de institutos nacionales ya existentes, o los Colegios Libres Adoptados, fruto de la colaboración de los ayuntamientos con el Estado, permitieron la extensión de la enseñanza secundaria, especialmente del bachillerato elemental, a buena parte de los suburbios de las grandes ciudades y al medio rural. A partir de 1959, además, se emprendió una política más decidida de creación de nuevos institutos nacionales, que en 1962 ascendían ya a 166 (Puelles, pp. 398-99).

De esta manera, el número de alumnos del bachillerato pudo duplicarse en ocho años, y pasó de 262.000 en 1953/54 a 564.000 en 1961/62 (MEC, 1973a, p. 62). Las cifras de graduados en bachiller superior también se incrementaron espectacularmente: si al término del curso 1953/54 el número de alumnos que superaban la prueba para la obtención del grado de bachiller superior era de 17.000, en 1966/67 era de 35.700, es decir, más del doble (Muñoz Vitoria, p. 72).

La expansión de la enseñanza media dio lugar a un importante incremento en la demanda de educación superior, puesto que, al igual que ocurría en épocas anteriores, un porcentaje elevado de aquellos que terminaban los estudios de bachillerato deseaban proseguir estudios universitarios. Aunque la prueba de madurez representaba un obstáculo considerable para muchos bachilleres³⁹, el

³⁹ La prueba de madurez fue creada, al igual que el curso Preuniversitario, por la citada Ley de Ordenación de las Enseñanzas Medias de 1953. En el curso Preuniversitario podían matricularse aquellos alumnos que obtenían el título de bachiller superior, y la prueba de madurez consistía en un examen, organizado por la universidad, sobre las materias de aquél. Su carácter selectivo tendió a acentuarse con el tiempo, porque si en el curso 1954-55 la aprobaron el 65 por ciento de los matriculados, en 1966-67 sólo lo hicieron el 44 por ciento (Muñoz Vitoria, p. 88). Ello no obsta, como afirmo inmediatamente, para que la cifra absoluta de aprobados aumentara durante ese período.

número total de alumnos que la aprobaba prácticamente se triplicó entre 1955 y 1967, y pasó de 8.800 a 23.500 (Muñoz Vitoria, p. 88). La mayor parte de estos jóvenes ingresó en las universidades, cuyas cifras de matrícula alcanzaron dimensiones desconocidas hasta entonces.

Los gobiernos tecnócratas que dominaron la política franquista desde finales de los cincuenta fueron en todo momento favorables a la expansión de la universidad, puesto que conceptuaban al sistema educativo como uno de los motores del crecimiento económico y el desarrollo social. Así, por ejemplo, un informe producido por el Ministerio de Educación en 1956⁴⁰ afirmaba que los problemas de empleo que estaban encontrando entonces los graduados no se debían a que hubiera un número excesivo de éstos, sino a una deficiente distribución geográfica de los mismos, al pluriempleo de los funcionarios, y a la escasa inversión pública. El informe no sólo proponía que no se redujera la matrícula en educación superior, sino que aconsejaba la expansión de las enseñanzas técnicas, ya que sólo una provisión abundante de personal técnico superior podría garantizar el crecimiento futuro de la renta nacional per cápita.

Otros informes, como los surgidos del llamado "Proyecto Regional Mediterráneo", elaborados en colaboración con la OCDE⁴¹, establecían la necesidad de incrementar los flujos anuales de graduados para cubrir lo que se preveía como creciente oferta de empleos calificados. Por su parte, los documentos que, en teoría, constituyeron la principal guía para las políticas económicas y sociales de los últimos años del franquismo, los Planes de Desarrollo Económico y Social, formularon también la necesidad de ampliar la

⁴⁰ Ministerio de Educación Nacional. 1956. *Problemas de empleo profesional de los graduados universitarios* (citado en García de Cortázar, 1987: pp. 39-43).

⁴¹ El Proyecto Regional Mediterráneo fue iniciado en 1960 por la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE, posteriormente Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y los gobiernos de seis países mediterráneos (España, Italia, Portugal, Grecia, Yugoslavia y Turquía), con objeto de analizar la situación educativa de estos países, prever el futuro desarrollo económico y social de los mismos, y determinar sus necesidades educativas hasta 1975 (ver OCDE, 1964).

capacidad del sistema educativo superior. Si el primer Plan, elaborado para el período 1964/1967, pretendía triplicar el número de graduados anuales en Ciencias y Letras y conseguir una expansión aún mayor en las enseñanzas técnicas, el II Plan (1968/1971) seguía insistiendo en la necesidad de "ampliar la capacidad de las Universidades, de forma que pueda atender la evolución normal del alumnado y la demanda de graduados del sistema económico" (citado por García de Cortázar, p. 48).

El interés del gobierno por producir un mayor número de titulados, especialmente en ingeniería, se tradujo en una serie de reformas en el acceso y la organización de las enseñanzas técnicas, así como en la creación de nuevos centros. La Ley de Ordenación de Enseñanzas Técnicas de 20 de julio de 1957 (BOE del 22) incorporó las enseñanzas técnicas al Ministerio de Educación⁴² y estableció dos tipos de escuelas, las escuelas técnicas de grado medio, que impartirían los títulos de aparejador y perito, y las escuelas técnicas superiores, que impartirían los títulos de arquitecto e ingeniero. El acceso a las escuelas técnicas superiores se facilitaba con la eliminación del examen especial de ingreso a las mismas, que fue sustituido por un curso selectivo. Posteriormente, la Ley de Reordenación de las Enseñanzas Técnicas de 29 de abril de 1964, entre otras reformas, suprimió el curso selectivo, unificó el procedimiento de acceso con las universidades, y estableció que la duración de las enseñanzas técnicas superiores sería de sólo cinco años (ver Souvirón, pp. 84-90). Con estas reformas, y con la creación de siete escuelas técnicas superiores públicas entre 1957 y 1970, el número de estudiantes en ingeniería y arquitectura se multiplicó por diez en catorce años (pasó de 4.400 a 44.500 entre 1956/57 y 1970/71), en tanto que el número de titulados lo hizo por cuatro, de 637 a más de 2.500 en 1970 (MEC, 1973a, pp. 100-05). El incremento en titulados y graduados de enseñanzas técnicas fue, como puede apreciarse las tablas 2.3 y 2.4, muy superior al del conjunto de los estudios superiores.

⁴² Hasta ese momento, las enseñanzas técnicas superiores no sólo habían estado fuera de las universidades, sino que habían dependido de otros ministerios, como el de Gobernación, Industria, Agricultura, Obras Públicas o, anteriormente, Fomento.

En cualquier caso, la expansión de la universidad no ayudó a resolver uno de los problemas tradicionales de las universidades españolas que, tal como veíamos en el apartado 2.3, era el elevado porcentaje de fracaso en la obtención del título. El fracaso resultaba especialmente grave en las escuelas técnicas superiores, puesto que si en los años cincuenta el porcentaje de éxito se había incrementado fuertemente, hasta alcanzar en teoría a prácticamente la totalidad de los matriculados cinco años antes, en la década siguiente la caída fue espectacular, especialmente a partir de las promociones ingresadas tras la reforma del acceso en 1957 (Muñoz Vitoria, p. 101). Ello llevó a diversos autores a afirmar que, en la práctica, las escuelas superiores sustituyeron la selección previa, efectuada mediante examen de ingreso, por una selección interna, llevada a cabo mediante un endurecimiento de los exámenes de fin de curso. En las facultades se produjo, por el contrario, un leve ascenso del éxito escolar desde mediados de los sesenta, aunque éste simplemente sirvió para que en 1968 se recuperaran los niveles de principios de los cincuenta -en torno a un cincuenta por ciento de titulados con respecto a los matriculados cinco años antes- y se superara así el declive iniciado en la década anterior.

La expansión de la matrícula trajo otras dos consecuencias importantes para las universidades: el cambio en la distribución de los alumnos entre las facultades y escuelas y la masificación de algunos centros. En las tablas 2.3 y 2.4 se observa que el crecimiento del alumnado se distribuyó de manera muy desigual entre las distintas facultades. En el curso 1956/57 la mayoría de los estudiantes seguían las carreras que daban acceso a las profesiones liberales tradicionales; casi el 30 por ciento de los estudiantes de educación superior estaban matriculados en las facultades de Derecho, y un 20 por ciento en las de Medicina. A continuación figuraban las facultades de Ciencias (17,6 por ciento) y Farmacia (9,5 por ciento), en tanto que las escuelas técnicas superiores incorporaban únicamente al 6,7 por ciento de los alumnos. Seis años después, en el curso 1962/63, la estructura del alumnado había cambiado completamente. Las facultades de Derecho habían perdido a un gran número de alumnos -habían descendido de 19.300 a 13.600- y matriculaban tan sólo al 15 por ciento de los estudiantes de educación superior; las facultades de

Farmacia, y sobre todo, de Veterinaria, sufrían también importantes pérdidas. Por el contrario, las escuelas técnicas superiores, Ciencias Políticas y Económicas, y Filosofía y Letras subían de manera espectacular, mientras que Medicina y Ciencias mantenían una cuota de alumnos similar a la de seis años antes.

Aunque en el curso 1969/70 el número de alumnos se había incrementado en todas las facultades, los cambios en la distribución de los mismos se habían acentuado. Derecho matriculaba a poco más del 10 por ciento de los estudiantes, y Medicina descendía al 16 por ciento; si los estudiantes de estas dos facultades, junto con los de Veterinaria y de Farmacia sumaban el 62 por ciento de la matrícula en 1956, en 1969 se reducían a poco más del 30 por ciento, un descenso extraordinario producido en tan sólo trece años. Las escuelas técnicas superiores y las facultades de Ciencias Políticas y Económicas consolidaban su posición y se situaban en el 22 por ciento y el 10 por ciento, respectivamente, de la matrícula. El incremento más importante, sin embargo, se produjo en las facultades de Filosofía y Letras, que en 1969 habían pasado a ser las más numerosas dentro de la universidad, con el 20,5 por ciento del alumnado -frente al 8,8 por ciento de 1956-, escasamente por detrás de las escuelas técnicas superiores. En términos absolutos, las facultades de Filosofía y Letras multiplicaron casi por siete el número de estudiantes en trece años, lo que se produjo, en gran medida, por que un porcentaje muy importante de las mujeres que se incorporaban a la universidad se matriculaban en estas facultades.

El problema de la masificación de ciertos centros resultaba especialmente grave en la Universidad de Madrid, a la que, tradicionalmente, solía acudir un buen número de estudiantes procedentes de otras provincias, en gran parte porque muchas de las enseñanzas sólo se impartían en centros situados en la capital. La aglomeración de estudiantes en las facultades madrileñas dio lugar a que se promulgara un decreto por el cual sólo se autorizaba a matricularse en dicha universidad a los alumnos que hubieran hecho el preuniversitario en el distrito universitario de Madrid, salvo para cursar aquellas carreras que únicamente se impartieran allí (Decreto 27/7/1964, BOE 19 agosto). Esta disposición no fue bien recibida, por cuanto era considerada restrictiva y atentatoria contra la libertad

de elección del estudiante (García Hoz, p. 66), pero, de cualquier manera, resultó claramente ineficaz. El crecimiento del número de alumnos en la universidad de Madrid continuó su ritmo imparable, de modo que a finales de los años sesenta tuvo que ser contrarrestado con una estrategia diferente: la creación de nuevos centros y universidades.

2.6.2. El fracaso en el control político del alumnado. El movimiento estudiantil

Como hemos visto en el apartado 2.1, el régimen de Franco trató de establecer un estrecho control político e ideológico sobre los estudiantes universitarios. La Ley de Ordenación Universitaria afirmaba que la universidad debía tener como guía suprema para todas sus actividades el dogma y la moral católicas, y debía servir fielmente a los ideales de la Falange, "inspiradores del Estado", para lo cual debía acomodar sus enseñanzas a las del dogma y la moral católicas y a las normas del Derecho canónico vigente, así como a los puntos programáticos del Movimiento (LOU, Preámbulo, arts. 3º y 4º). Para cumplir estos fines, la ley establecía una serie de medidas, entre las que destacaban la restauración y extensión de los colegios mayores, que eran concebidos como órganos "para el ejercicio de la labor educativa y formadora general" de la universidad -todos los estudiantes estaban obligados a pertenecer a un colegio mayor, bien como residentes, o simplemente como adscritos, con la exigencia de asistir a ciertos cursos con objeto de completar su educación religiosa, política y cultural, la afiliación obligatoria al Sindicato Español Universitario de Falange Española de las JONS, o la creación de la Dirección de Formación Religiosa Universitaria, a cargo de la Iglesia, que debía organizar cursos de cultura religiosa (véase apartado 2.1).

La influencia de estas instituciones sobre los estudiantes fue, en líneas generales, muy limitada. Aunque se creó un cierto número de colegios mayores -a cargo de las propias universidades, de la Falange, de la Iglesia, y de ciertas organizaciones religiosas-, la cifra de estudiantes residentes en los mismos nunca representó un porcentaje muy elevado del total de alumnos; en el curso 1959/60 éstos eran

apenas el 8,5 por ciento de los estudiantes (Montoro, p. 133). La labor de adoctrinamiento de los colegios mayores y del SEU sobre el conjunto de los estudiantes fue, por otra parte, muy ineficaz, puesto que los cursos de formación política fueron prácticamente ignorados por los alumnos y despreciados por los profesores de las facultades. Como se afirma un estudio sobre la política de juventud en la España de Franco, "los centros,[...] aunque nunca se opusieran abiertamente al cumplimiento de la norma dictada por el Ministerio de Educación Nacional, sí practicaron, de hecho, una cierta resistencia pasiva ante lo que consideraron, si no una intrusión, sí al menos, distorsión o acumulación de molestias en su régimen interno. Las asignaturas quedaron relegadas a zonas residuales en el horario", y "ello las introduciría en un acelerado proceso de degradación hasta situarlas en el universo de las 'marías' o materias de mero y fácil trámite por su banalidad e intrascendencia" (Sáez Marín, p. 126). Prácticamente lo mismo puede decirse de los cursos superiores de cultura religiosa, vistos con creciente indiferencia por la mayoría de los estudiantes.

Ya en la primera época del franquismo se había hecho evidente que los estudiantes comprometidos activamente con el SEU constituían una minoría en comparación con la gran mayoría indiferente y despolitizada; en esos primeros años se produjeron también los primeros intentos de instituir asociaciones clandestinas de estudiantes, como la antigua Federación Universitaria Escolar, reorganizada entre 1944 y 1945, y nuevamente desarticulada y con sus dirigentes detenidos en abril de 1947 (Alted, pp. 118-20). En la segunda década de los cincuenta, sin embargo, el desinterés político de la mayoría fue progresivamente sustituido por una oposición cada vez más extendida tanto al SEU como al propio régimen político. La pretensión de democratizar el SEU y de llevar a cabo votaciones libres para elegir a los representantes estudiantiles fue el detonante de una serie de protestas e incidentes, que alcanzaron especial gravedad con los enfrentamientos entre falangistas y estudiantes anti-SEU ocurridos en febrero de 1956 en la Universidad de Madrid, y que provocaron la caída del ministro de Educación, Joaquín Ruiz-Giménez, y del rector Pedro Laín Entralgo, así como de otros altos cargos, entre ellos el Ministro-Secretario General del Movimiento, Raimundo Fernández Cuesta (Montoro, pp. 47-48; Maravall, 1978,

pp. 102-03). A partir de ese momento las organizaciones estudiantiles existentes se expandieron y consolidaron, y surgieron otras nuevas; el Partido Comunista se reorganizó dentro de las universidades durante estos años, junto con la Agrupación Socialista Universitaria, el Movimiento Socialista Catalán, y la Nueva Izquierda Universitaria, integrada dentro del Frente de Liberación Popular.

La reforma del SEU efectuada en octubre de 1958, que instituía la elección por los estudiantes de los consejeros de curso y de la cámara de delegados de la facultad -aunque no de los jefes de distrito, que seguían siendo nombrados por el gobierno-, permitió que estudiantes opuestos al sindicato oficial pudieran ser elegidos representantes de los alumnos, y que desde dichas posiciones favorecieran una mayor movilización y politización de las universidades. La creación, en el otoño de 1961, de un sindicato clandestino de estudiantes, la Federación Universitaria Democrática Española (FUDE), impulsada por comunistas, socialistas y el Frente de Liberación Popular, y posteriormente de otras asociaciones, como la Unión de Estudiantes Demócratas, agravaron de manera definitiva la crisis de representatividad del SEU. La FUDE participó con éxito en las elecciones a delegados de curso, y hacia 1963 ya estaba presente en la mayoría de las universidades españolas (Maravall, 1978, pp. 106-09).

La proliferación de huelgas, sentadas y otras actividades de protesta pusieron en evidencia ante las autoridades que el SEU había perdido por completo el control de la universidad, lo que llegó a su punto culminante cuando en 1964 varias facultades se negaron a reconocer a los dirigentes del SEU nombrados por el gobierno (Fernández Buey et al., 1977, p. 56). En febrero de 1965 se produjo la intervención de la policía contra una manifestación organizada por la Asamblea Libre de Estudiantes que se estaba celebrando en la Universidad de Madrid, y a la que se habían adherido varios profesores; a resultas de los incidentes, tres catedráticos -Aranguren, Tierno Galván y García Calvo- fueron expulsados de la universidad, y otros varios sancionados. Poco después, en abril de 1965, el gobierno emprendía una nueva reforma del SEU que significaba, en la práctica, su abolición, puesto que la representación de los alumnos se

traspasaba a las denominadas Asociaciones Profesionales de Estudiantes.

La supresión del SEU no implicó desde luego, una aminoración en la conflictividad de los centros universitarios. El movimiento estudiantil se caracterizó desde entonces por una participación más generalizada, además de por una mayor radicalización de las posturas políticas (Maravall, 1978, p. 111). Las organizaciones plantearon de manera abierta que entre sus objetivos figuraba no sólo conseguir una auténtica representación de los estudiantes -para lo cual se oponían a las nuevas Asociaciones Profesionales de Estudiantes-, sino terminar con el régimen político del general Franco. El Sindicato Democrático de Estudiantes, creado en Barcelona durante el curso 1965/66, se extendió al conjunto de las universidades y dotó a los estudiantes de una organización y una capacidad de movilización de la que carecían anteriormente (Maravall, 1978, p. 113; Fernández Buey, 1991, pp. 474-75). Aunque el movimiento de estudiantes se encontraba lejos de estar coordinado a nivel nacional, y los enfrentamientos internos -a menudo por sectarismos ideológicos (véase Fernández Buey, 1991, pp. 481-86)- eran constantes, las actividades clandestinas de los distintos grupos dieron lugar a una continua serie de huelgas, manifestaciones, encierros de protesta, sentadas, conflictos con la policía y otras alteraciones del orden que sacudieron a la opinión pública a pesar de las limitaciones informativas impuestas por la censura. Resultaba evidente, en definitiva, que la institución que había sido concebida en la Ley de Ordenación Universitaria como una armónica "corporación de maestros y escolares", inspirada en el sentido católico de la tradición española y "en armonía con los ideales del Estado nacionalsindicalista", se había convertido en uno de los principales focos de conflicto y preocupación para el régimen franquista.

La importancia del movimiento estudiantil a la hora de estimular la adopción de cambios en la universidad fue indiscutible en la segunda mitad de la década de los sesenta. Sin duda, el conflicto dentro de las instituciones iluminó muchas de las insuficiencias del sistema español de educación superior, y contribuyó a que se emprendieran transformaciones que iban más allá de la simple reorganización de los sindicatos estudiantiles. Este fue el caso de la

anteriormente citada Ley de 1965 sobre estructura de las facultades universitarias y su profesorado -véase apartado 2.2.2-, así como del fallido intento de aprobar una Ley de Bases para la reforma de todos los niveles educativos, cuya elaboración no pasó de los trabajos preparatorios de la comisión (García Hoz, p. 67).

Cuando en Europa y en Estados Unidos se produjo en la primavera de 1968 la ola de protestas estudiantiles que daría lugar a reformas universitarias en algunos de estos países, la protesta duraba en España más de una década, y hacía más evidente si cabe la necesidad del cambio. Ese año fue particularmente conflictivo, cuando los cierres de facultades y las ocupaciones de las universidades por la policía se multiplicaron, en tanto que el gobierno decidió la creación de una policía de orden universitario que permaneciera en los centros a las órdenes, teóricamente, de los decanos (Fernández Buey et al., 1977, p. 62). En marzo de 1968 los enfrentamientos en la Universidad de Madrid llegaron a tal extremo que el gobierno decidió el cierre indefinido de la misma, y el ministro de Educación y Ciencia, Manuel Lora Tamayo, dimitió de su cargo. En ese momento, las ideas que habían ido circulando durante los años anteriores, no sólo acerca de la reforma universitaria, sino del conjunto del sistema educativo, tuvieron la oportunidad de ser puestas en marcha en 1968 ante una crisis que había que tratar de manera inexcusable. Como veremos en el capítulo siguiente, las iniciativas adoptadas por el ministro que sustituyó a Lora Tamayo, José Luis Villar Palasí, tendrían consecuencias determinantes para el futuro inmediato de la educación en España.

2.7. Conclusiones

A principios de la década de 1960 el sistema universitario español conservaba buena parte de los rasgos esenciales del modelo establecido en la primera mitad del siglo XIX. El estado mantenía un casi total monopolio sobre la educación superior, al tiempo que ejercía un fuerte control sobre cada una de las instituciones. No obstante, la categoría superior del profesorado, los catedráticos, que estaban agrupados en un cuerpo de funcionarios del estado,

disfrutaban de autonomía casi total en el ejercicio diario de sus funciones, además de ejercer una notable influencia en las decisiones del estado que les concernían. La enseñanza estaba concebida como formación para las profesiones, con escasa relevancia de la investigación científica, y el concepto de calidad dentro de la educación superior no se basaba tanto en la enseñanza impartida como en la estricta selección a través del sistema de exámenes. Las ideas e iniciativas de reforma universitaria no escasearon, pero apenas se produjeron cambios durante más de cien años, entre otras razones porque el propio sistema estaba protegido frente al cambio, dado su relativo aislamiento del resto del sistema social.

Sin embargo, a partir de los años sesenta el sistema tradicional de educación superior se vio sometido a tensiones de gran calibre. La expansión de la universidad puso en evidencia las limitaciones del viejo modelo, así como su insuficiencia para hacer frente a las exigencias que una sociedad moderna requería de la misma. El movimiento de protesta de los estudiantes, originado a partir de la oposición al régimen político del general Franco, creó la situación propicia para que el cambio tuviera lugar. Aunque los conflictos estudiantiles no eran, desde luego, una novedad en la historia de España, la extraordinaria persistencia en el tiempo del movimiento universitario durante el franquismo socavó buena parte de los fundamentos del sistema universitario español y contribuyó a fortalecer la percepción de que éste necesitaba urgentes e importantes reformas, más allá de las innovaciones parciales que se habían ensayado durante los años anteriores.

TABLAS DEL CAPÍTULO DOS

TABLA 2.1. Fondos destinados a investigación y desarrollo en varios países de la OCDE y en la Unión Soviética en la primera mitad de los años sesenta, en cifras absolutas (en millones de dólares) y en porcentaje del PIB (al coste de los factores)

		Fondos en I+D	Porcentaje PIB
Estados Unidos	1963/64	21.075	3,7
URSS	1962	–	3
Gran Bretaña	1964/65	2.160	2,6
Holanda	1964	330	2,1
Francia	1963	1.299	1,9
Alemania	1964	1.436	1,6
Japón	1963	892	1,5
Italia	1963	291	0,7
Turquía	1964	27	0,4
España	1964	31	0,2
Portugal	1964	9	0,2
Grecia	1964	8	0,2

Fuente: OCDE, 1967, p. 14; para la Unión Soviética: Ben-David, p. 121.

TABLA 2.2. Evolución en el número de estudiantes y titulados en las universidades y escuelas técnicas superiores españolas (públicas y privadas) entre los cursos 1956/57 y 1970/71

	Estudiantes	Titulados
1956/57	66.659	5.931
1957/58	70.262	5.725
1958/59	71.372	5.479
1959/60	76.362	5.857
1960/61	76.458	5.288
1961/62	81.721	5.873
1962/63	89.253	5.764
1963/64	104.845	6.611
1964/65	116.441	6.434
1965/66	130.805	7.557
1966/67	147.451	8.236
1967/68	161.446	9.867
1968/69	176.428	11.055
1969/70	192.139	12.091
1970/71	213.159	

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (1973a) y Muñoz Vitoria (1993), ambos basados en datos del Instituto Nacional de Estadística.

TABLA 2.3. Alumnos matriculados en las distintas facultades y en las escuelas técnicas superiores (públicas y privadas) entre 1956/57 y 1969/70 (cifras absolutas)

	1956/57	1962/63	1969/70
Ciencias	11.765	14.296	31.724
Ciencias Políticas y Económicas	3.290	8.200	20.347
Derecho	19.471	13.683	20.363
Farmacia	6.316	4.982	5.816
Filosofía y Letras	5.890	10.783	39.404
Medicina	13.268	17.178	31.011
Veterinaria	2.215	526	1.429
Escuelas Técnicas Superiores	4.444	18.975	42.045
TOTAL	66.659	89.253	192.139

Fuente: Elaboración propia a partir de: MEC, 1973a.

TABLA 2.4. Alumnos matriculados en las distintas facultades y en escuelas técnicas superiores (públicas y privadas) entre 1956/57 y 1969/70 (porcentajes)

	1956/57	1962/63	1969/70
Ciencias	17,6	16,7	16,5
Ciencias Políticas y Económicas	4,9	9,2	10,6
Derecho	29,2	15,3	10,6
Farmacia	9,5	5,6	3
Filosofía y Letras	8,8	12,1	20,5
Medicina	19,9	19,2	16,1
Veterinaria	3,3	0,6	0,7
Escuelas Técnicas Superiores	6,7	21,3	21,9
TOTAL	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla anterior.

CAPÍTULO TRES

TRANSFORMACIÓN, CRISIS E INTENTOS DE REFORMA DE LA UNIVERSIDAD TRADICIONAL. 1968-1982

El período transcurrido entre 1968 y 1982 fue testigo de una intensa transformación de la universidad española, no sólo desde el punto de vista cuantitativo, como había ocurrido en los años inmediatamente anteriores, sino también en su estructura y forma de funcionamiento. Como veremos, buena parte de los cambios experimentados por el sistema educativo superior se produjeron a partir de las innovaciones introducidas por la Ley General de Educación en 1970, cuyo proceso de elaboración se describirá brevemente en el apartado primero de este capítulo. En los cinco apartados siguientes veremos los procesos de cambio en el período considerado, así como las dificultades que surgieron a la hora de poner en marcha los mecanismos diseñados en la Ley General de Educación. De esta manera, en el apartado 3.2 se explica que la universidad española pasó a ser una institución de masas, tanto por la expansión del número de alumnos como por la diversidad en los tipos de centros y enseñanzas, al tiempo que surgían importantes problemas en torno a la financiación de las instituciones y a los procedimientos de acceso del alumnado. En el apartado 3.3, por su parte, se presentan las transformaciones experimentadas por el profesorado universitario, especialmente con referencia a la ampliación del profesorado no numerario, y el difícil conflicto a que ello daría lugar en los años setenta. En el siguiente apartado veremos los cambios acaecidos en la estructura y gobierno de las

universidades, y muy en concreto los obstáculos que surgieron para la puesta en práctica de la anunciada autonomía. La reforma de las enseñanzas llevada a cabo en la Ley General de Educación, que afectó ante todo a la estructura de las titulaciones, es el objeto del apartado 3.5, y el importante incremento de la actividad científica dentro de las universidades será descrito en el 3.6. Por último, el apartado final trata de explicar cómo a partir de la transición a la democracia se intentó llevar a cabo una nueva reforma de las estructuras universitarias que resolviera las deficiencias que se habían ido poniendo de manifiesto durante el proceso de cambio, y cómo dicha reforma resultó extraordinariamente difícil a causa de las implicaciones políticas de los conflictos universitarios.

3.1. El *Libro Blanco*. La Ley General de Educación

Cuando el ministro de Educación y Ciencia José Luis Villar Palasí tomó posesión de su cargo, en abril de 1968, sus primeras palabras fueron para señalar que el objeto fundamental de su atención sería el problema universitario, dado que los de los demás niveles educativos "estaban ya diagnosticados y [eran] conocidas sus soluciones" (MEC, 1969, p. 10). Su idea era proceder a una reforma de las estructuras universitarias, para así paliar la agitación estudiantil que, a su juicio, había nacido de una explotación política del descontento académico y a causa de la masificación de las aulas (Díez Hochleitner, p. 266). A tal efecto, propuso a un prestigioso experto en temas educativos, Ricardo Díez Hochleitner, el nombramiento como secretario general técnico del Ministerio de Educación para que llevara a cabo dicha reforma. Díez Hochleitner, que ya había colaborado brevemente con el Ministerio español de Educación durante el mandato de Joaquín Ruiz Jiménez, en 1955, llevaba años vinculado a la UNESCO, para la cual había desarrollado diversos proyectos de planificación y administración educativas. Tras algunas reticencias iniciales, Díez Hochleitner aceptó el cargo, pero lo condicionó a que se efectuara no una simple reestructuración universitaria, sino una reforma global del sistema educativo, del cual la universidad no era sino "la cabeza del iceberg" (Díez Hochleitner,

pp. 261-67). De esta manera se pusieron las bases de lo que sería con seguridad la reforma educativa más importante de este siglo en España.

Entre las primeras decisiones adoptadas por el gobierno tras la toma de posesión de Villar Palasí se encontró la promulgación del Decreto-ley 5/1968 de 6 de junio (BOE del 7) sobre medidas urgentes de reestructuración universitaria. En virtud de dicho decreto-ley se creaban tres universidades, situadas en Madrid, Barcelona y Bilbao, a las que se dotaba de autonomía funcional y financiera. Asimismo, se creaban nuevas facultades en ciudades que no disponían de universidad, como Santander, San Sebastián y Badajoz, y se autorizaba la reestructuración de los distritos con objeto de conseguir una distribución más adecuada del número de estudiantes. También se crearon los Institutos Politécnicos Superiores de Barcelona y Valencia, que posteriormente pasarían a ser Universidades Politécnicas. Con estas medidas se pretendía ampliar de una manera notable la oferta universitaria y aliviar la masificación de los centros, especialmente grave en Madrid y Barcelona, lo que se veía como el origen de muchos de los males de la educación superior.

Por otra parte, el nuevo equipo ministerial decidió impulsar con firmeza la investigación educativa como paso previo y fundamental de futuras decisiones políticas. Así, se inició un estudio de viabilidad de la futura Universidad Nacional de Educación a Distancia. También se desarrolló la idea de que las universidades deberían desempeñar una labor protagonista en la investigación educativa, que orientase en todos los niveles del sistema, y que debía estar coordinada por un órgano investigador dependiente del Ministerio. A tal efecto se creó en 1969 el Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (CENIDE¹), que habría de coordinar las tareas investigadoras de los Institutos de Ciencias de la Educación que iban a establecerse en cada universidad. Otras reformas importantes en este sentido fueron las reorganizaciones del Ministerio de Educación

¹ El CENIDE sería denominado posteriormente Instituto Nacional de Ciencias de la Educación (INCIE) y, finalmente, Centro de Investigaciones y Desarrollo Educativos (CIDE).

y Ciencia entre 1968 y 1970, que introdujeron, entre otros cambios, el Gabinete de Planificación dentro de la Secretaría General Técnica, y el Centro Nacional de Proceso de Datos (Díez Hochleitner, pp. 269-70).

No obstante, la más importante tarea investigadora previa a la reforma educativa fue la elaboración del documento publicado como *La educación en España. Bases para una política educativa*, o como fue conocido desde sus trabajos preparatorios, el *Libro Blanco* (MEC, 1969). El borrador de trabajo del documento fue redactado por el propio Díez Hochleitner, a mediados de 1968, y posteriormente fue debatido y ampliado en distintos grupos y comités, uno por cada nivel educativo. Para la producción del *Libro Blanco* se requirió la utilización sistemática de estadísticas, datos comparados y documentos de organismos internacionales, así como el asesoramiento de numerosos expertos en distintas áreas. Tampoco se excluyó el debate con las organizaciones sociales, como la Iglesia, los profesores, los empresarios o los estudiantes (aunque los encuentros con estos últimos fueron cancelados pronto), y se suministró información regularmente a los medios de comunicación (Díez Hochleitner, pp. 270-73). El texto definitivo quedó ultimado a finales de 1968, cuando fue presentado al general Franco. De acuerdo con Díez Hochleitner:

"Las noticias sobre la probable suerte del proyecto no eran nada tranquilizadoras y, por lo que a mi respecta, ya estaba preparado para reintegrarme a mi cargo en la UNESCO. Sin embargo, el estado de excepción que se acababa de declarar, a causa de los graves acontecimientos ocurridos en el País Vasco, produjo una gran tensión en la vida política del país, ante la cual el Gobierno aprobó la publicación del *Libro Blanco*, a modo de _balón de oxígeno_, no sin antes introducir una referencia a los Principios del Movimiento que, según ellos, debían inspirar toda la política educativa" (Díez Hochleitner, p. 273).

De esta manera, el *Libro Blanco* se presentó a la opinión pública en febrero de 1969, con un impacto considerable, que se reflejó en las intensas discusiones públicas a que dio lugar. El paso

siguiente fue la elaboración de un proyecto de ley, en el que intervinieron los ministros de Educación y Ciencia y Hacienda, ya que la propuesta incluía, entre sus disposiciones adicionales, ciertas modificaciones del sistema fiscal con objeto de financiar el mayor gasto público que aparejaría la aplicación de la ley. El anteproyecto fue aprobado por el gobierno y presentado a las Cortes en octubre de 1969 como proyecto de "Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa". Los debates en las comisiones que se crearon al efecto y en el pleno de las Cortes fueron largos y difíciles, hasta que la Ley fue finalmente aprobada por las Cortes y sancionada por el general Franco el 4 de agosto de 1970 (BOE del 6). La Ley General de Educación mantuvo los principios básicos del *Libro Blanco*, con algunas modificaciones de cierta importancia que, en cualquier caso, no alteraron sustancialmente la estructura propuesta. Sí hubo, pese a todo, una modificación fundamental con respecto al anteproyecto de la ley, y ésta fue la eliminación, por parte de las comisiones de Hacienda y de Presupuestos, de las medidas de reforma fiscal y apropiaciones presupuestarias (Díez Hochleitner, pp. 275-76; Puelles, pp. 420-24). Ello implicaba, como se ha señalado a menudo, que la ley nacía con la incertidumbre de saber sus auténticas posibilidades de funcionamiento, dado que buena parte de las reformas exigían un esfuerzo financiero considerable.

El *Libro Blanco* dedicaba aproximadamente dos tercios de su extensión al análisis del sistema educativo español existente entonces, y el tercio restante a la formulación de las posibles reformas que habían de llevarse a la práctica. El documento era considerablemente crítico con la realidad educativa española, por lo que no puede sorprender que suscitara suspicacias dentro de la clase política franquista. Aunque se enconaban los esfuerzos de los anteriores gobiernos en materia educativa, se criticaban con dureza las que se consideraban serias deficiencias del sistema, especialmente en lo que se refería a la ineficacia de los métodos pedagógicos y a las grandes desigualdades en el acceso a la educación por motivos sociales o geográficos. El *Libro* proponía la realización de una profunda transformación del sistema educativo, de acuerdo con los principios de unidad del proceso educativo y de interrelación de sus distintos niveles. Entre los objetivos primordiales de la reforma se encontraba

garantizar que la enseñanza primaria fuera realmente universal e igual para todos los niños, y que el acceso a los restantes niveles educativos se extendiera igualmente a capas mucho más amplias de la población. Ello significaba la puesta en marcha de una política de creación masiva y expansión de los centros educativos, que debía realizarse de manera planificada. También se propugnaba una modernización sustancial de todas las enseñanzas, tanto en los contenidos como en las metodologías.

Por lo que se refiere a la educación superior, el *Libro Blanco* identificaba una larga serie de problemas que habían de ser resueltos con mayor o menor urgencia. Entre los más importantes, sin duda, se hallaba la ineficacia de los procedimientos de selección del alumnado y la desigualdad en el acceso a los centros universitarios. En este sentido, el *Libro Blanco* destacaba el importante aumento en el número de estudiantes universitarios que se había producido en España durante los años sesenta -especialmente llamativo en las enseñanzas técnicas-, y apuntaba, asimismo, entre los aspectos más positivos de la expansión, el crecimiento de la participación de la mujer en la universidad, ya que si en el curso 1932-33 sólo el 6 por ciento de los estudiantes eran mujeres, en 1966-67 el porcentaje había ascendido al 30 por ciento, aunque con grandes diferencias entre tipos de estudios, y con una participación prácticamente simbólica en las enseñanzas técnicas (MEC, 1969, p. 91). Las consecuencias favorables de la expansión, sin embargo, no podían ocultar la existencia de una gran desigualdad en las oportunidades de acceso a los centros de educación superior, en función de circunstancias tales como la clase social, la región de residencia, o el tipo de hábitat rural o urbano (MEC, 1969, pp. 25-29, 85). El *Libro* consideraba que las pruebas de madurez del curso Preuniversitario no cumplían los requisitos de un auténtico control del grado de formación general y del nivel necesario para acceder a la enseñanza superior, puesto que en realidad eran "un examen más, con tendencia a detectar tan sólo el hábito de resolver problemas y la memorización de los datos contenidos en los programas del Curso Preuniversitario, que así, no es sino un curso más del Bachillerato" (MEC, 1969, p. 70).

El creciente porcentaje de suspensos en las pruebas de madurez del curso Preuniversitario -ver apartado 2.6.1, nota 34- afectaba de

manera particular a aquellos alumnos procedentes de sectores socioeconómicos menos favorecidos, lo que erosionaba la función democratizadora que debía cumplir la universidad y, en su conjunto, el sistema educativo (MEC, 1969, p. 99). El escaso número de estudiantes universitarios procedentes de familias de agricultores, obreros agrícolas y trabajadores manuales, y el hecho de que los niños procedentes de esos grupos, en la mayoría de los casos, tuvieran pocas posibilidades de seguir estudios después de la enseñanza primaria, llevaba a los autores del *Libro* a afirmar que:

"Las posibilidades de acceso a la educación están muy condicionadas por la categoría socio-económica de las familias. **En rigor, con todas las salvedades y reservas con que debe acogerse una clasificación demasiado rígida, podría decirse que coexisten en nuestro país dos sistemas educativos: uno, para las familias de categoría socio-económica media y alta, y otro, para los sectores sociales menos favorecidos**" (MEC, 1969, p. 25, negrita en el original).

Otro problema destacado en el documento era el elevado índice de fracaso escolar en los estudios superiores y, como hemos visto en el capítulo anterior, la proporción relativamente pequeña de estudiantes que finalmente obtenían el título. El porcentaje de alumnos con asignaturas suspensas era muy elevado en todas las carreras, especialmente en las técnicas, pero también aquellas con una proporción importante de alumnos "libres", es decir, aquellos que no seguían las clases y acudían únicamente a examinarse. La matrícula "libre", que era utilizada en su mayor parte por alumnos que, o bien simultaneaban los estudios con el trabajo, o bien procedían de medios rurales, abarcaba al 18 por ciento de los estudiantes en las escuelas técnicas superiores y al 25 por ciento en las facultades, con porcentajes que alcanzaban el 40 por ciento en Ciencias Políticas y Económicas y el 36 por ciento en Derecho (MEC, 1969, pp. 90-93). Asimismo, se destacaba el hecho de que una gran parte de los estudiantes de educación superior se concentraba en dos ciudades, Madrid y Barcelona.

El *Libro Blanco* señalaba otros problemas de funcionamiento de las universidades que han sido tratados en el capítulo anterior. Se mencionaba la situación subordinada y precaria de los ayudantes y encargados de curso, así como las dificultades derivadas del sistema de oposición a cátedra concreta para los aspirantes a las mismas, dada la irregularidad en su convocatoria (MEC, 1969, p. 95). Igualmente se criticaba la excesiva centralización y burocratización del gobierno universitario y, por supuesto, la penuria económica y escasez de medios técnicos a que estaban sometidas las instituciones. El documento consideraba que la educación superior padecía tres graves insuficiencias desde el punto de vista de la enseñanza y el aprendizaje: el predominio absoluto de la formación para las profesiones tradicionales y la ausencia de nuevas titulaciones requeridas por la evolución de la sociedad contemporánea, la debilidad de los métodos pedagógicos -excesivamente ligados al aprendizaje memorista-, y el escaso contenido práctico de la docencia impartida (MEC, 1969, pp. 95-97). Por último, se insistía en lo reducido de la actividad científica dentro en la educación superior, al tiempo que se echaba en falta su conexión con las necesidades realmente sentidas por la sociedad (MEC, 1969, p. 97).

Los autores del documento llegaban a la conclusión de que había llegado a producirse un claro desajuste entre la universidad y la sociedad, dado que aquella, al estar anclada en fórmulas pasadas, no respondía a las "nuevas y crecientes necesidades sociales". Ello se ponía de manifiesto en "el clima de grave desazón" que se había instalado tanto en las universidades como en la sociedad, y que constituía el caldo de cultivo propicio para todas las explosiones y revueltas estudiantiles (MEC, 1969, p. 98). Aunque el documento reconocía que la inquietud estudiantil no se debía sólo a las deficiencias de la universidad, sino también a problemas sociales más generales, así como a maniobras de "agitación" política, se estimaba que las mejoras en la institución universitaria tenderían a hacer disminuir la tensión de los movimientos estudiantiles (MEC, 1969, p. 101).

Para hacer frente a los problemas planteados en el sistema de educación superior, tanto el *Libro Blanco* como la Ley General de Educación aportaban una serie de soluciones que podrían agruparse

en cinco apartados: a) expansión, apertura y diversificación de los centros universitarios, b) cambios en el profesorado, c) cambios en el gobierno y administración de las universidades, d) reforma de las enseñanzas, y e) impulso a la investigación científica. Los cambios propuestos, y su puesta en marcha a lo largo de los años setenta, van a ser el objeto de los siguientes cinco apartados.

3.2. La universidad de masas

3.2.1. Expansión en el número de centros y alumnos

El *Libro Blanco* propugnaba la creación de nuevas universidades y nuevos centros que absorbieran la creciente demanda de educación superior y aliviaran la masificación de los centros ya existentes. Especial importancia tenía la creación de colegios universitarios, en los que podrían cursarse los primeros ciclos de las carreras universitarias (LGE, art. 74). Los colegios, que podían ser públicos o privados, debían estar adscritos a las universidades y someterse a la supervisión de las mismas, y habían de crearse en aquellas ciudades y regiones en las que, en palabras del *Libro Blanco*, hubiera "auténtica necesidad" (MEC, 1969, p. 222), es decir, en las que no hubiera todavía una universidad. Con ello se pretendía ofrecer a los jóvenes de muchas áreas hasta entonces marginadas la posibilidad de acceder a los estudios universitarios de primer ciclo, con la idea de que, una vez superados éstos, y si ése fuera su deseo, pudiesen acudir a estudiar el segundo ciclo a las facultades situadas en las sedes de los distritos universitarios. Un objetivo fundamental del establecimiento de los colegios universitarios era, sin duda, la eliminación de la enseñanza libre, y que todos los estudiantes tuvieran la oportunidad de recibir clases (MEC, p. 225).

Por otra, parte, y rompiendo con una larga tradición histórica de independencia de las enseñanzas técnicas respecto a la universidad, se propugnaba la futura integración de las escuelas técnicas superiores - que ya habían sido reordenadas en los Institutos Politécnicos Superiores- y de un cierto número de escuelas profesionales de grado medio en la universidad. Las escuelas técnicas superiores se

integraban en la universidad con el mismo nivel que las facultades, puesto que tanto unas como otras eran los centros encargados de impartir las enseñanzas de todos los ciclos universitarios, incluido el doctorado (LGE, art. 72). Las que hasta ese momento habían sido escuelas profesionales de grado medio -Escuelas de Comercio, de Magisterio, de Ayudantes Técnicos Sanitarios o de Ingeniería Técnica- eran incorporadas a las universidades como escuelas universitarias, y podían impartir enseñanzas de ciclo corto, con una duración de tres años (LGE, arts. 75.1 y 31.3). La integración de estas escuelas debía garantizar una mayor diversidad y orientación profesional de las enseñanzas superiores (MEC, 1969, pp. 226-27).

La incorporación de prácticamente toda la educación superior en la universidad constituía, sin duda, una innovación considerable, incluso en el contexto europeo. Las reformas efectuadas en otros países desde mediados de los años sesenta habían tendido también a integrar diversas enseñanzas medias y profesionales en los sistemas de educación superior, pero ello se había hecho, generalmente, a través de la creación de nuevos tipos de instituciones; este era el caso, por ejemplo, de los *Polytechnics* en Gran Bretaña, de las *Fachhochschulen* (1970) en Alemania, o de los *Instituts Universitaires de Technologie* (1966) en Francia. Las universidades comprehensivas alemanas -*Gesamthochschule*- se crearon también a partir de 1970, pero iban a constituir sólo una pequeña parte de la educación superior de aquel país. En este sentido, fue la reforma sueca de 1977 la que estableció el primer modelo de integración global estudiado internacionalmente (Cerych y Sabatier, 1986; Teichler, 1988; Jallade), dado que la reforma española, por las razones que veremos a lo largo de este capítulo, no iba a constituir un modelo de referencia en los años siguientes.

El *Libro Blanco* afirmaba que la creación de nuevas universidades y centros de educación superior debía realizarse de acuerdo con un plan que tuviera en cuenta la demanda social de educación y las necesidades económicas del país. Se insistía en que, en la medida de lo posible, la oferta de plazas debía tratar de adaptarse a la demanda de educación superior: "Para atender a la demanda y necesidades de puestos de estudio se crearán tantas instituciones de enseñanza superior como sean necesarias" (MEC, 1969, p. 225). La

LGE reiteraba que la creación de nuevos centros debía planificarse de acuerdo con la demanda, las necesidades económicas, científicas y profesionales del país, y con el objetivo de desmasificar determinados centros universitarios:

"La creación de nuevos Centros de Educación universitaria se hará en función de la población escolar que reúna los requisitos exigidos, del desarrollo de nuevas ramas derivadas del avance científico y de las necesidades de los distintos sectores profesionales. En todo caso tendrá prioridad lograr la descongestión de los actuales Centros y la potenciación científica y docente" (LGE, art. 132.3).

En este sentido, durante los años siguientes a la promulgación de la Ley General de Educación continuó el intenso proceso de creación de centros universitarios que había comenzado con la llegada de Villar Palasí al ministerio. El número de universidades públicas se duplicó entre 1970 y 1982, puesto que se establecieron quince de ellas. En 1971 se constituyeron las Universidades Politécnicas de Madrid, Barcelona y Valencia, que agruparon a las existentes escuelas técnicas superiores y escuelas universitarias técnicas de sus distritos respectivos. En 1972 se fundaron las Universidades de Córdoba, Málaga, Santander y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, y posteriormente se crearon las Universidades de Extremadura (1973), Alcalá de Henares (1977), Islas Baleares (1978), Alicante, Cádiz, León y Politécnica de las Palmas (1979), y Castilla-La Mancha (1982). Si se consideran las tres universidades autónomas constituidas poco antes de la promulgación de la LGE, la magnitud de la expansión resulta aún más impresionante: de 12 universidades existentes en 1968 se pasó a 30 tan sólo catorce años después².

El número de facultades, escuelas técnicas superiores y colegios universitarios también se multiplicó durante ese período. Entre 1970 y 1976 se crearon más de sesenta facultades estatales, lo que supuso un incremento del ochenta por ciento respecto al número anterior.

² Aunque algunas de esas nuevas universidades, como, por ejemplo, las politécnicas, agrupaban centros ya existentes, no por ello deja de ser llamativo el incremento en el número de instituciones.

La mayor parte de estas facultades eran de nueva creación, pero también se establecieron otros centros tras la división de facultades ya existentes, especialmente a partir de facultades de Ciencias y Letras, como veremos en el apartado 3.5. Por su parte, si en 1970 había únicamente tres colegios universitarios, en el bienio 1971-72 se crearon veinticinco (MEC, 1973b, p. 146). La cooperación del Ministerio de Educación y Ciencia con corporaciones locales y provinciales permitió la proliferación de este tipo de centros (MEC, 1973b, pp. 21-22), situados en su inmensa mayoría en poblaciones en las que anteriormente no se podían cursar estudios universitarios.

La incorporación de las escuelas de grado medio a la universidad como escuelas universitarias se fue llevando a cabo de manera escalonada, e incrementó de manera espectacular el número de centros. A partir de 1972 se integraron las escuelas de Arquitectura e Ingeniería Técnica, de Profesorado de EGB, y de Estudios Empresariales (reguladas en el Decreto 2293/1973 de 17 de agosto, BOE de 26 de septiembre), y a partir de 1977 lo hicieron las antiguas escuelas de Asistentes Técnicos Sanitarios, convertidas entonces en Escuelas Universitarias de Enfermería. A finales de la década de los setenta se crearon escuelas universitarias en nuevas especialidades, como Informática, Óptica, y Traducción e Intérpretes. Aunque no todas las antiguas escuelas profesionales se incorporaron a la universidad, y muchas, especialmente escuelas privadas de Magisterio, hubieron de cerrar a causa de su incapacidad para reunir las condiciones de adscripción, el número de escuelas universitarias en el curso 1975/76 era de 198, y superaban la suma total de facultades y escuelas técnicas superiores (Tena Artigas, pp. 99-109). En el curso 1982/83 el número de centros universitarios ya superaba los 600, de los cuales más de la mitad eran escuelas universitarias (Consejo de Universidades, 1988, pp. 23-26).

El crecimiento masivo del alumnado universitario durante este período continuó la tendencia iniciada en 1962. A la expansión de la oferta efectuada por los poderes públicos se unió un constante aumento de la demanda de educación superior por parte de la sociedad española. Al igual que en la mayor parte de los países occidentales, la mejora en el nivel de vida del conjunto de la población permitió que un creciente número de familias decidiera

que sus hijos debían continuar estudios superiores, a lo que ayudaba el hecho de que las tasas académicas se mantuvieran muy por debajo del coste real de los estudios, así como el incremento en el número de becas de ayuda al estudio. La evidencia, constatada a partir de 1975, de que los titulados universitarios se enfrentaban a una creciente tasa de desempleo no afectó a las decisiones tomadas de manera independiente por la mayoría de las familias, quienes consideraban, a pesar de la crisis, que los universitarios conseguían ocupaciones con más ingresos y con más prestigio social que los no universitarios (Pérez Díaz, p. 285).

La evolución en el número de estudiantes universitarios se ilustra en la Tabla 3.1. De un total de 176.000 alumnos de educación superior -facultades y escuelas técnicas superiores- en el curso 1968/69 se pasó a 692.000 estudiantes universitarios en 1982/83, de los cuales poco más de una cuarta parte se matriculaban en escuelas universitarias. Si se consideran únicamente los alumnos de facultades y escuelas técnicas superiores -que sumaban 510.000 en 1982- el incremento fue del 189 por ciento en catorce años, es decir, un incremento medio anual cercano al 8 por ciento. El crecimiento global a partir del curso 1972-73 -el año en que se integraron las primeras escuelas universitarias en la universidad- fue del 89 por ciento en diez años. Con semejantes niveles de crecimiento, la tasa bruta de escolaridad para la educación universitaria alcanzó el 23 por ciento a principios de los años ochenta, frente al 8 por ciento de 1970.

3.2.2. Problemas en la financiación de la reforma

La exigüidad del presupuesto público educativo, que en 1968 apenas representaba algo más del 1,3 por ciento del PIB (MEC, 1995, p. 118), constituía uno de los principales obstáculos para cualquier iniciativa que tratara de expandir el sistema o mejorar la calidad de la enseñanza³. Por esta razón, si ya a partir de 1968 se habían otorgado diversos créditos extraordinarios para la creación de nuevos centros docentes, el *Libro Blanco* y la Ley General de Educación -cuyo nombre completo era "Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa"- insistían en la urgencia de incrementar sustancialmente los gastos educativos, tanto en cifras absolutas como en términos de porcentaje con respecto a la renta nacional. Además de disponerse que los futuros Planes de Desarrollo debían consignar las cifras de inversión que el desarrollo de la ley requiriera (Disposición adicional 3.3), el proyecto de ley que se discutió en las Cortes establecía algunas modificaciones del sistema fiscal que debían permitir afrontar el mayor gasto originado por la reforma. Por otra parte, el borrador de la ponencia determinaba las cantidades que el gobierno debía asignar para gastos corrientes del Ministerio de Educación y Ciencia hasta 1981, valoradas en pesetas constantes de 1970, con lo que se pretendía asegurar que las reformas no se vieran desvirtuadas por los posibles avatares políticos de los años siguientes.

No obstante, estas dos últimas disposiciones no se plasmaron en el texto final de la ley, dado que fueron rechazadas por la Comisión

³ De acuerdo con una estadística de la UNESCO citada en el Libro Blanco (MEC, 1969, p. 171), el gasto público ordinario por alumno en las universidades españolas era de 71 dólares anuales en 1962, cifra minúscula si se comparaba con los 393 dólares de Italia, los 1.358 de Bélgica, o los 1.691 del Reino Unido (éste último en 1964). Con todas las reservas que merecía la comparación, dado que las partidas económicas consideradas en cada país no eran homogéneas, y que no se tenía en cuenta las diferencias en el poder de compra de cada moneda, resultaba evidente que el sistema educativo español, y dentro de él la universidad, necesitaban una masiva inyección de recursos si se quería mejorar la calidad de las universidades a la vez que extender el acceso a las mismas a capas cada vez más amplias de la población.

de Hacienda y Presupuestos de las Cortes. Tanto la reforma fiscal como la determinación de los gastos futuros fueron descartadas por razones técnicas, y en su lugar se introdujeron unas cifras de presupuestos con carácter indicativo que no tenían en cuenta los efectos de la posible inflación de los años venideros (Puelles, pp. 422-24). En esas circunstancias, como afirma Puelles: "denegada la posibilidad de allegar recursos mediante la modificación de determinados impuestos, convertidas en 'cifras indicativas' el presupuesto de gastos corrientes e indeterminadas las cifras de inversión necesarias para la ejecución de la ley, la reforma se aprobaba por una norma de difícil cumplimiento desde su mismo nacimiento" (Puelles, p. 424).

Las tablas de este apartado muestran que los temores de los reformadores ante un posible recorte presupuestario estaban en buena parte fundamentados. En la Tabla 3.2 se aprecia que si entre 1968 y 1971 el gasto público educativo real había aumentado en un 84 por ciento, lo que permitió que por primera vez sobrepasara la barrera del 2 por ciento en términos de participación en el PIB, el bienio 1972-73 constituyó un período de reducción del gasto real, durante el cual los pequeños aumentos nominales fueron totalmente absorbidos por la inflación. El gasto en 1972 se redujo un 3,7 por ciento en términos reales con respecto al año anterior, y en 1973 hubo una nueva reducción del 1,1 por ciento, lo que situó el porcentaje de participación en el PIB en el 1,67 por ciento. Esto significaba que, en lugar de aumentarse el gasto en la medida en que era necesario para financiar la reforma, en los primeros años de su puesta en marcha se produjo una disminución del mismo, a lo que no fue ajeno el hecho de que buena parte del equipo que había elaborado la ley fuera relevado de sus cargos -el propio Díez Hochleitner dimitió en 1971 y fue finalmente cesado al año siguiente. Sin duda, los recortes presupuestarios tuvieron un impacto muy negativo sobre el primer desarrollo de la LGE, y añadieron más problemas a los que ya de por sí tenía la reforma, entre los que destacaba la dificultad de establecer un sistema educativo participativo dentro de un contexto político autoritario (Puelles, p. 440).

A partir de 1974 el gasto público en educación volvió a incrementarse cada año, y aunque el ritmo de crecimiento no fue tan

espectacular como el que había tenido lugar a finales de los años sesenta, sí fue lo suficientemente importante como para que el de 1982 casi duplicara al de 1973 en términos reales. Ello permitió avanzar en el principal objetivo de la LGE, la extensión de la enseñanza en sus distintos niveles a capas más amplias de la población, pero no se tradujo en la equiparación del gasto educativo español al de otros países occidentales: mientras en España el porcentaje de gasto público educativo en relación al PIB era el 2,77 por ciento en 1982, en la mayoría de los países de la OCDE superaba el 4 por ciento.

En la Tabla 3.3 se expresa el gasto público en educación superior entre 1968 y 1982, calculado a partir de los presupuestos iniciales del Ministerio de Educación y Ciencia. En ella se aprecia que, al igual que ocurrió con el gasto educativo general, el universitario experimentó un gran aumento en el período 1968-71, para estancarse y disminuir -medido en precios constantes- a partir de 1972. Las oscilaciones en el gasto total tuvieron lugar a lo largo de siete años, y sólo en 1980 se recuperó el nivel real de 1971. Sin embargo, si se desglosa el gasto entre gastos corrientes y de capital, se puede determinar que la evolución errática del mismo se debió principalmente a las oscilaciones en el nivel de inversión. Como puede comprobarse en las columnas de la tabla que exponen los números índice a precios constantes, los gastos de capital alcanzaron su cota máxima en 1971, en el apogeo de la creación de nuevas universidades y facultades, y tendió a disminuir desde entonces, hasta alcanzar sus niveles más bajos a principios de los ochenta. Los gastos corrientes, por el contrario, tendieron a incrementarse, salvo en el período 1973-76, que contemplaron asimismo una reducción.

En cualquier caso, uno de los datos más significativos en relación con el nivel de gasto de las universidades fue la disminución de la financiación pública media por alumno durante los años de estancamiento de la primera mitad de la década. En la Tabla 3.4 se presenta la evolución de la financiación pública por estudiante en operaciones corrientes -eliminando así la distorsión producida por las oscilaciones de la inversión. En la primera columna se exponen las cifras calculadas a partir de las tablas anteriores, y en la segunda se incluyen los datos publicados por Salvador Almenar en un estudio

previo (1989). Ambas columnas presentan algunas diferencias en sus valores, sobre todo en los años 1972-75, pero indican la misma evolución: el gasto medio por estudiante disminuyó fuertemente entre 1972 y 1976, y alcanzó su mínimo nivel en este último año -después de haber experimentado, como se observa únicamente en la primera columna, un fuerte aumento entre 1969 y 1971⁴; los datos de Almenar sugieren una caída menos espectacular, pero importante en todo caso.

Aunque en 1977 se inició una recuperación, y a principios de los ochenta el nivel de financiación se había acercado al de 1972, la reducción del gasto corriente por alumno durante los años críticos de la expansión tuvo importantes consecuencias para el funcionamiento de las universidades. El ritmo de creación de plazas de profesores numerarios no pudo igualar al incremento del alumnado, y ello obligó a las instituciones a solicitar plazas de profesorado no numerario, más baratas y fáciles de crear, para hacerse cargo del creciente número de estudiantes. Como veremos en el apartado 3.3, este proceder ocasionó una situación de permanente malestar en un profesorado que no veía claro su futuro profesional, y dio lugar a numerosos conflictos que afectaron muy negativamente a la calidad de la enseñanza; dichos conflictos, junto con otros que afectaban a los alumnos, y que se explican en el subapartado siguiente, contribuyeron decisivamente a exacerbar los problemas de puesta en marcha de las reformas emprendidas por la LGE.

3.2.3. Los conflictos en torno al acceso: selectividad y numerus clausus

La principal novedad en el sistema de acceso establecido en la Ley General de Educación fue la supresión del curso Preuniversitario

⁴ La disminución de 1972 con respecto a 1971 podía explicarse, en parte, por la incorporación a la universidad del contingente de estudiantes matriculado en las escuelas universitarias técnicas, de estudios empresariales y de profesorado de EGB, debido a que la dotación media por alumno en las escuelas era inferior a la de las facultades y escuelas técnicas superiores.

y de la prueba de madurez y su sustitución por un curso de orientación, que debía servir para profundizar en la formación de los alumnos en las ciencias básicas y para ayudarles en su elección posterior de estudios superiores. El cambio fundamental que aportaba el Curso de Orientación Universitaria (COU) consistía en que éste debía formar parte, en teoría, de la enseñanza universitaria, al estar organizado y supervisado por las universidades, si bien podía impartirse en centros de enseñanza media. El COU debía incluir la enseñanza de un núcleo común de disciplinas, así como materias optativas que reflejasen la orientación vocacional para la que había sido concebido, junto a cursillos y seminarios a cargo de especialistas en las distintas áreas (LGE, art. 33). Sin embargo, en la práctica, al impartirse en los institutos de bachillerato y al ser el control y la supervisión de las universidades muy limitados, el COU no iba a distinguirse sustancialmente del antiguo Preuniversitario.

La LGE establecía que el acceso a la enseñanza universitaria estaba abierto para todos aquellos que superaran el COU (LGE, art. 36.1), aunque las universidades podrían adoptar criterios de valoración para el ingreso en sus centros si eran autorizadas para ello por el Ministerio de Educación y Ciencia (LGE, art. 36). El *Libro Blanco* afirmaba que el número de alumnos no debía exceder de la capacidad de cada centro universitario para impartir la enseñanza en condiciones satisfactorias de calidad, por lo que las universidades podrían crear comisiones para la selección de los alumnos, con criterios basados en el expediente académico, la conducta académica, la residencia en el distrito respectivo y la situación socioeconómica de la familia (MEC, 1969, p. 225). En el mismo sentido, la LGE limitaba el derecho de elección de centro de los alumnos a la existencia de "plazas disponibles" en los mismos (LGE, art. 125.1).

Para impedir que nadie dejara de estudiar por razones económicas se propugnaba la ampliación del número de becas, así como la fijación de su cuantía en relación con el coste real de los estudios, de manera que se pusiera en pie de igualdad a los estudiantes necesitados de ellas y con probada capacidad de estudio,

(MEC, 1969, p. 225)⁵. Por su parte, la LGE abría la posibilidad de acceder a la universidad a aquellos adultos mayores de 25 años que, no habiendo cursado los estudios de Bachillerato, superaran ciertas pruebas (LGE, art. 36.3).

Todas estas medidas pretendían "democratizar" la educación superior, en el sentido de que ningún joven dejara de acceder a la misma en razón de su origen geográfico o social. El *Libro Blanco* afirmaba que el incremento en la demanda de educación podía considerarse una consecuencia natural de las crecientes esperanzas que depositaban en ella las familias como instrumento de movilidad económica y social, y un síntoma inequívoco del desarrollo del país. El documento aludía también a la evolución política española que, según él, mostraba "una clara tendencia hacia una mayor participación ciudadana en los procesos de la vida política, social, económica y cultural del país, y modifica[ba] de manera esencial el tipo de relación del ciudadano con los poderes públicos" (MEC, 1969, p. 204)⁶.

De acuerdo con el modelo de acceso a la universidad definido en la Ley General de Educación, la Orden de 13 de julio de 1971 (BOE del 29) eliminó las pruebas de madurez, y estableció con carácter general el Curso de Orientación Universitaria, que había sido experimentado el año anterior⁷. A partir de ese momento, y durante

⁵ En el Libro Blanco también se proponía que las tasas académicas se establecieran en relación con el coste real de los estudios, (MEC, 1969, p. 225), pero eso no llegó a ocurrir nunca.

⁶ El concepto de "democratización" de la educación está presente a lo largo de todo el *Libro Blanco*, además de dedicarse al mismo un capítulo completo, lo que contrasta con el carácter autoritario del régimen franquista existente entonces. Dicha contradicción ha sido a menudo objeto de debate, en el que se ha planteado hasta qué punto la Ley General de Educación podía ser considerada una ley "progresista". Véase, al respecto, el número especial de *Revista de Educación* (1992) dedicado a la LGE. En un artículo publicado en dicho número, el principal autor de la ley, Ricardo Díez Hochleitner, considera que el principal logro de la misma fue, probablemente, que contribuyó a "disminuir la tensión social ante la transición política en España al establecer y lograr aplicar en gran medida el principio democratizador de la igualdad de oportunidades en educación" (Díez Hochleitner, p. 277).

⁷ Poco antes de eliminarse las pruebas de madurez se regularon las pruebas para el acceso a la universidad de los mayores de 25 años (en la Orden de 26 de mayo de

los tres años siguientes, los alumnos que aprobaron el COU pudieron ingresar directamente en la universidad, sin tener que superar ninguna otra prueba, lo que contrastaba con las prácticas de la gran mayoría de los países europeos, en los que existían pruebas o exámenes posteriores a la terminación de los estudios secundarios y previos al ingreso en la universidad (como, por ejemplo, los "A level" en Gran Bretaña, el "Baccalaureat" en Francia, o el "Abitur" en Alemania Federal).

La eliminación de las pruebas de madurez fue duramente criticada desde diversos sectores de la universidad, que consideraban que producía una disminución en la calidad de los alumnos que ingresaban en ella, así como una mayor masificación de los centros (Muñoz Vitoria, pp. 149-51). La falta de supervisión del COU por parte de las universidades dio lugar, de acuerdo con un informe elaborado por una comisión evaluadora de la LGE, a que muchos centros de enseñanza secundaria, especialmente privados, concedieran calificaciones excesivamente benévolas a muchos de sus alumnos para facilitarles el acceso a la educación superior (Muñoz Vitoria, p. 123).

A pesar de las críticas, sin embargo, no parece tan evidente que se agravara la masificación de las universidades a consecuencia de la supresión de las pruebas de madurez. Aunque el incremento en el número de estudiantes fue muy importante a partir del curso 1972-73, el año de ingreso de la primera promoción que no había efectuado dichas pruebas, éste no fue sustancialmente distinto del que se había venido produciendo en años anteriores. Así, en los tres años posteriores a la eliminación de la prueba, la matrícula de las facultades universitarias aumentó un 49 por ciento, en tanto que en los tres cursos anteriores lo había hecho en un 44 por ciento. La aceleración sí se produjo de manera acusada en las escuelas técnicas superiores, cuyo crecimiento había sido del 4 por ciento entre 1968/69 y 1971/72, y pasó a ser del 16 por ciento entre 1971/72 y 1974/75.

1971, BOE del 2 de junio), que permitieron el ingreso en la universidad a un nuevo y amplio sector de la sociedad.

En cualquier caso, el relevo en 1973 del ministro de Educación y Ciencia que había impulsado la reforma educativa, José Luis Villar Palasí, supuso el inicio de una nueva orientación de la política educativa en muchos de los temas conflictivos, entre ellos el ingreso en la universidad. El ministro que lo sustituyó, Julio Rodríguez, se mostró abiertamente partidario de establecer pruebas de ingreso a la universidad, como afirmó en un artículo periodístico:

"La masificación constituye uno de los grandes males de la Universidad actual, entendiendo por tal concepto el elevado número de alumnos que llegan mal preparados de un COU difícilmente controlable por parte de la Universidad y que constituyen un lastre fácil a las desviaciones de su misión universitaria. Cada vez se hacen más precisas y justificadas las pruebas de valoración para el ingreso en cada Facultad" (*Ya*, 4-12-1973, citado por Muñoz Vitoria, p. 147).

Si bien, en realidad, la LGE no preveía la presencia de "pruebas de valoración", sino que simplemente autorizaba el establecimiento de "criterios de valoración" como medida para seleccionar a los estudiantes⁸, las pruebas de acceso a la universidad fueron restablecidas en el verano de 1974, para ser aplicadas en el curso siguiente. Tras el breve paso de Julio Rodríguez por el ministerio de Educación, el nuevo ministro, Cruz Martínez Esteruelas, hizo públicas las líneas directrices de su política universitaria en febrero de 1974, elaboradas de acuerdo con un informe previo del Consejo de Rectores, y entre las cuales figuraba la necesidad de llevar a cabo una selección del alumnado de acuerdo con sus capacidades intelectuales (Muro de Íscar, pp. 105-17).

La Ley 30/1974 de 24 de julio (BOE del 26) disponía que los estudiantes que aprobaran el COU debían superar unas pruebas de aptitud para acceder a las facultades, escuelas técnicas superiores y

⁸ Como hemos visto en el subapartado anterior, el *Libro Blanco* afirmaba que se podrían introducir criterios de selección tales como el expediente académico, la residencia en el distrito universitario o el nivel socioeconómico de la familia, pero no se consideraba el establecimiento de pruebas especiales de acceso, que eran, por el contrario, duramente atacadas.

colegios universitarios. Para el acceso a las escuelas universitarias se seguía exigiendo únicamente la superación del COU, y a pesar de que el artículo 3º de la Ley preveía que pudieran establecerse pruebas de aptitud para las mismas, dicho precepto no llegó a desarrollarse. Las pruebas debían versar sobre las materias comunes y optativas del COU, y habían de realizarse en la universidad a cuyo distrito perteneciera el centro en el que el alumno hubiera cursado el COU. El objeto de la prueba era evaluar la capacidad de los estudiantes, no seleccionar a un cierto número de ellos, por lo que de ninguna manera se permitía fijar de antemano un número determinado de aptos. Además, para la calificación global debía tenerse en cuenta el historial académico del alumno.

El preámbulo de la Ley justificaba la introducción de las pruebas de aptitud, que pronto pasaron a ser conocidas como "selectividad", con el argumento de que los alumnos debían acreditar de manera suficiente la vocación, conocimientos y preparación necesarias para que las enseñanzas resultaran eficaces. Se aseguraba que la ausencia de requisitos para la incorporación y permanencia en los centros universitarios no había garantizado a los peor dotados económicamente la posibilidad de acceder a los estudios, pero sí había contribuido a perjudicar la calidad de la enseñanza y a impedir el correcto funcionamiento de las instituciones. Otra consecuencia perniciosa de la falta de regulación en la selección había sido la excesiva concurrencia de alumnos en determinadas áreas, en tanto que otras, absolutamente indispensables para el país, habían encontrado "precaria respuesta a pesar de su incuestionable interés y de su valor insustituible como instrumento de articulación de la sociedad moderna y como vehículo de promoción personal". Con el establecimiento de las pruebas de aptitud se anticipaba que el acceso a la universidad se limitaría a aquellos que realmente estaban capacitados para iniciar dichos estudios, y se confiaba en que la distribución de los estudiantes entre las distintas enseñanzas se hiciera de manera más armónica, para así "dotar al país de profesionales en las más diversas facetas de la actividad nacional, dando de esta forma respuesta a una demanda diversificada según las necesidades de nuestro tiempo" (Ley 30/1974, Preámbulo).

La elaboración y puesta en marcha de la legislación sobre las pruebas de aptitud reavivó la intensa polémica que se había generado en España en los años anteriores, tanto dentro del sistema educativo como entre la opinión pública en general, en torno a los procedimientos de acceso a la universidad. Para un determinado sector de dicha opinión, la selectividad era un instrumento de discriminación de las clases desfavorecidas, y no estaba justificada por las necesidades económicas del país, dado que el número de universitarios en España era inferior al de otros países con un nivel de desarrollo similar⁹. Para otros sectores, la prueba de aptitud era absolutamente necesaria como medio de impedir el deterioro de la enseñanza, la masificación de los centros y la producción de graduados sin perspectivas de encontrar un empleo. El movimiento estudiantil, que había resurgido con fuerza en la década anterior, dirigió el grueso de su actividad reivindicativa a combatir la selectividad, para lo cual recurrieron de nuevo a las manifestaciones y encierros. La crítica a la selectividad, sin embargo, no se producía únicamente entre los ambientes de oposición política al régimen de Franco, sino dentro de su propia clase política; probablemente ningún proyecto de ley obtuvo tantos votos en contra (más de cincuenta) en las Cortes franquistas como el proyecto de Ley 30/74 (Muro de Íscar, p. 76).

Tras el fin del régimen de Franco y con el inicio de la transición a la democracia, las pruebas de aptitud siguieron siendo objeto de polémica y de conflicto. Al igual que ocurría en otros países con democracias más duraderas y estables (véase Daalder, 1983), los problemas relacionados con el acceso a la universidad continuaron

⁹ Véase, como muestra, la selección de documentos del movimiento universitario contra el franquismo reunidos por la revista *Materiales* (1977, pp. 167-381). En uno de ellos, por ejemplo, se afirma que "la selectividad es una práctica antisocial entre otras muchas razones porque proclama el derecho exclusivo de un reducido y elegido número de alumnos a la enseñanza superior y por cuanto toda selectividad en una sociedad como la nuestra es indefectiblemente una selectividad económica, cualesquiera que sean los argumentos con los que se quiera encubrir esta realidad" ("Declaración de los profesores no numerarios de las facultades y escuelas de las universidades de Barcelona", marzo de 1974, en *Materiales*, p. 228).

provocando graves perturbaciones de la vida académica, que en el caso español se agravaban por la sólida creencia en el uso de la huelga y la movilización callejera como forma de plantear las reivindicaciones, producto sin duda de la tradición de resistencia estudiantil frente al régimen autoritario. El proceso de transición a la democracia no supuso un alivio inmediato de las tensiones políticas que vivía la universidad y, como veremos también en el apartado 3.7, las cuestiones relacionadas con la educación superior dieron lugar a debates muy agrios y a algunos de los mayores conflictos tanto entre los partidos como en el seno del partido que ocuparía el gobierno durante cinco años, la Unión del Centro Democrático.

Pronto se vio que los partidos políticos y las organizaciones sociales se dividían respecto a la selectividad y que, en general, los partidos del centro y la derecha, así como algunos colegios y asociaciones profesionales, se mostraban favorables a que se mantuviera algún tipo de prueba de aptitud para el ingreso, en tanto que los partidos de izquierda y los sindicatos se oponían a ello¹⁰. Dentro del profesorado universitario las posturas sobre la selectividad se encontraban igualmente divididas, como se podía apreciar en otra encuesta realizada por la revista *Sistema* acerca de la reforma universitaria (1978). La existencia de distintas opiniones acerca de las pruebas de aptitud no significaba, sin embargo, que hubiera un desacuerdo respecto a la política de expansión de la universidad, puesto que los partidos y organizaciones sociales más representativos apoyaban sin reservas la extensión de la educación superior a sectores

¹⁰ Véase, como testimonio, la encuesta realizada por el equipo investigador de la revista *Misión Abierta*, con motivo del debate constitucional, a diversos partidos y organizaciones sociales acerca de sus opiniones y alternativas en torno a la política educativa. Así, por ejemplo, Alianza Popular afirmaba que "por el procedimiento que sea más justo, hay que buscar a los más competentes, los más dedicados, los que más se esfuerzan, pues el servicio del pueblo no permite que los deseos o falsas ilusiones de algunos tengan prioridad sobre el interés total de la sociedad", en tanto que la Unión General de Trabajadores rechazaba la selectividad "tal y como ahora se entiende el término, ya que uno de nuestros principios básicos se asienta en el reconocimiento que todo hombre tiene de libre acceso a la cultura" (en *Misión Abierta*, pp. 48, 54).

cada vez más amplios de la sociedad. Dichos partidos y organizaciones, entre las que se incluían la Iglesia y la clase empresarial, compartían la idea de que la expansión educativa respondía a las necesidades del crecimiento económico y "facilitaba la movilidad social, la difusión de valores de competencia profesional, de realización profesional y solidaridad nacional y, como consecuencia, la estabilidad del sistema, al tiempo que orientaba su evolución hacia mayores cotas de libertad y de igualdad" (Pérez Díaz, p. 300). En este sentido, la polémica se limitó a debatir la oportunidad de mantener una prueba de aptitud que podía servir para controlar el acceso a determinados centros, y no tanto si se debía o no expandir el sistema educativo superior.

Lo que resulta evidente, a pesar de la polémica, es que las pruebas de aptitud se caracterizaron en la práctica por su carácter escasamente selectivo, como muestra la Tabla 3.5. En el período 1977-1983 (no se dispone de datos para el curso 1975/76) el porcentaje de aprobados en junio osciló entre el 72 y el 79 por ciento en el conjunto de las universidades españolas, si se exceptúa el año 1977/78, en el que, a causa del alargamiento de la enseñanza secundaria en un curso, en virtud de la reforma de las enseñanzas medias emprendida en la LGE, los únicos alumnos que hicieron las pruebas fueron los repetidores de cursos anteriores. El porcentaje de aprobados en septiembre, exceptuando el curso mencionado, siempre superó el cincuenta por ciento, lo que puede considerarse una cifra elevada si se tiene en cuenta que los alumnos presentados entonces eran los suspendidos en junio, bien en el COU, bien en las propias pruebas de aptitud. Las diferencias entre universidades podían ser, no obstante, notables; así, por ejemplo, en 1978/79, con una media nacional de aprobados en junio del 77 por ciento, el 88 por ciento de los estudiantes que realizaron la selectividad en la Universidad de Barcelona la superaron, frente a tan sólo el 62 por ciento en la Universidad Politécnica de Madrid (Muñoz Vitoria, p. 218).

El porcentaje de aprobados en el conjunto de las dos convocatorias, expresado en la tercera columna de la Tabla 3.5, es algo engañoso, porque en la cifra de suspensos se incluye a un cierto número de alumnos por partida doble, a aquellos que suspendieron

tanto en junio como en septiembre. Aún así, el porcentaje global de aprobados es considerable, entre el 65 y el 74 por ciento. La última columna incluye la relación entre los alumnos que finalmente superaron las pruebas de aptitud y los presentados en la primera convocatoria. Se puede apreciar que, en todos los cursos, excepto el 1977/78, por los motivos citados, el número de alumnos que aprobó la selectividad era superior al número de alumnos presentados en la primera convocatoria. Las cifras llevan a pensar que la gran mayoría de los alumnos que aprobaban el COU superaban también la selectividad en la primera o segunda convocatorias, y que, por lo tanto, los alumnos que aprobaban el COU en junio tenían unas probabilidades muy elevadas de poder matricularse en una facultad o escuela técnica superior en el curso siguiente.

Este razonamiento se confirma cuando se observa que, en el período 1976-82, la relación entre el número total de matriculados en las pruebas de aptitud cada curso y el número de aprobados en COU ese mismo año osciló entre 1,01 y 1,15, excepto en el mencionado curso de los repetidores, lo que sugiere que, en dicho período, los matriculados en las pruebas de aptitud eran en su gran mayoría los alumnos que habían superado el COU ese mismo año, y que el número de repetidores de la selectividad era relativamente escaso (Muñoz Vitoria, p. 214). Ello contrastaba con la relación de matriculados en las pruebas de madurez y los aprobados en el Preuniversitario durante las décadas anteriores, que osciló entre 1,72 y 2,48, lo que indicaba un elevado porcentaje de aspirantes a superar las pruebas de acceso procedentes de promociones anteriores.

No debe olvidarse tampoco que la matrícula en las escuelas universitarias no exigía la superación de las pruebas de aptitud, de manera que, si se había aprobado el COU, siempre era posible ingresar en la universidad, aunque no pudiera hacerse en una facultad o escuela técnica superior.

En definitiva, a pesar de las críticas, la selectividad no impidió que el acceso a la universidad fuera cada vez más abierto y que la expansión de la universidad continuara su ritmo imparable. El aumento de la matrícula en las facultades durante los tres años posteriores al establecimiento de la prueba de aptitud fue del 47 por ciento, no muy distinto, como veíamos, al de los dos trienios

anteriores, si bien en las escuelas técnicas superiores sí se produjo un estancamiento de la matrícula. La evidencia, constatada a lo largo de varios años, de que las pruebas de aptitud eran un mecanismo escasamente selectivo, ayudó a restar tensión al debate sobre las mismas, a lo que también contribuyó la tendencia al crecimiento en el porcentaje de aprobados. Como veremos en el capítulo 5º, la llegada del PSOE al poder y la puesta en marcha de la LRU no implicaron un cambio sustancial de la política de selección establecida en los años setenta.

No obstante, la polémica en torno a la selección de los estudiantes no se limitó a las pruebas de aptitud, sino que se desató también ante la posibilidad de que algunos centros fueran autorizados a establecer límites al número de estudiantes que podían ingresar en el primer curso de los mismos, el temido *numerus clausus*. La LGE, como veíamos, establecía que el derecho de elección de centro estaba condicionado a la existencia de plazas disponibles, y preveía el establecimiento de criterios de valoración para restringir el acceso a los centros. En virtud de dicha disposición, diversas facultades, especialmente las de Medicina, presionaron desde principios de los años setenta para que el gobierno impusiera límites al ingreso. Al igual que ocurría en otros países, el gran aumento en la demanda de estudios de Medicina inquietaba tanto a los médicos como a las autoridades educativas, que veían en la masificación de los centros un grave perjuicio para la formación de los futuros médicos y un obstáculo en sus perspectivas de encontrar empleo. Tras la promulgación de la ley sobre pruebas de aptitud el gobierno trató de establecer límites a la entrada en Medicina y en otras facultades, como Ciencias de la Información, pero ello provocó, en vísperas del curso 1976/77, grandes protestas y encierros de candidatos no admitidos, que dieron como resultado que dicha medida no fuera aplicada en ese curso, y que todos los aspirantes pudieran matricularse en los centros requeridos.

Durante el curso siguiente las facultades de Medicina siguieron presionando para que se establecieran límites al acceso, al tiempo que los estudiantes de BUP y COU hacían huelgas y se manifestaban contra la selectividad y el *numerus clausus*. En estas circunstancias, y aunque la celebración de elecciones democráticas, en junio de 1977,

había conferido al sistema político una legitimidad de la que antes carecía, no resultaba fácil para el gobierno encontrar una solución al problema que resultara satisfactoria para la mayoría y evitara el empeoramiento del conflicto. Una de las primeras decisiones del gobierno de UCD tras su triunfo en las elecciones fue, precisamente, estudiar la promulgación de un decreto de limitación al acceso, que debía garantizar la admisión de todos los alumnos a los estudios que solicitaran, con la excepción de las facultades de Medicina y aquellos otros centros que, por insuficiencia de medios, fueran autorizados por el Consejo de Rectores a establecer un límite en el número de alumnos (*El País*, 28 julio 1977).

A resultas de las informaciones que provenían del ministerio, varias universidades proyectaron aplicar criterios de selección para el ingreso en sus centros, pero cuando el decreto fue finalmente hecho público a finales de agosto (RD 2116/1977 de 23 de julio sobre acceso a las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Colegios Universitarios, BOE del 20 de agosto), surgió una cierta sorpresa, puesto que sólo las facultades de Medicina eran autorizadas a establecer dichos límites. Las críticas a esta medida no se hicieron esperar, y muchos profesores la atacaron por ir en contra del "espíritu de autonomía universitaria", de acuerdo con el cual los centros debían ser autorizados a controlar el acceso a los mismos (*El País*, 23-26 agosto 1977).

El Real Decreto 2116/1977 establecía otra limitación importante al acceso, que sin embargo pasó prácticamente desapercibida ante la opinión pública, y ésta era la instauración de la "preferencia de ingreso" en los centros universitarios. El artículo 4^a del decreto afirmaba que la superación de las pruebas de aptitud daba derecho a acceder, preferentemente, a los centros de la universidad donde se verificaban las pruebas, y que sólo cuando los estudios que el alumno deseara cursar no se hallaran establecidos en la universidad en la que se habían realizado las pruebas, o existiera otra causa justificada para solicitar el traslado, tendría aquél el derecho a ingresar en otra universidad. Como veíamos en el apartado 3.1, ya en 1964 se había limitado el acceso a los centros universitarios situados en Madrid, pero ahora se extendía esta restricción al conjunto de las universidades.

Esta disposición implicaba que, a partir de ese momento, todos los estudiantes de COU estaban adscritos a una universidad determinada, lo que permitía controlar en alguna medida el acceso a las universidades más masificadas y planificar con más precisión la oferta de plazas de acuerdo con la demanda de cada distrito. Sin embargo, ello suponía también que la libertad de elección de universidad y las posibilidades de movilidad de los estudiantes se reducían al mínimo. De hecho, la creación de un gran número de facultades y colegios universitarios desde finales de los años sesenta había disminuido la necesidad de muchos alumnos de trasladarse a otras poblaciones para proseguir sus estudios. Con la limitación impuesta en este decreto, la ausencia de movilidad pasó a ser casi obligatoria, puesto que sólo en el caso de que el alumno quisiera empezar una carrera no impartida en su propia universidad podía matricularse en otra distinta, que generalmente solía ser Madrid o Barcelona.

El *numerus clausus* establecido en el decreto 2116/1977 satisfizo en un primer momento a las facultades de Medicina, pero no resultó en absoluto sencillo de aplicar. A partir de septiembre de 1977, cuando el Consejo de Rectores acordó la limitación de plazas en cada facultad y se hizo evidente que un gran número de aspirantes a estudiar Medicina quedaban fuera de las facultades, diversos grupos de interés y organizaciones se manifestaron radicalmente en contra. Muchas facultades de Medicina, por su parte, consideraron excesivas las cifras propuestas por el Consejo de Rectores y trataron de reducirlas. A los habituales encierros de los aspirantes no admitidos y de sus padres se unieron protestas de los partidos políticos, centrales sindicales y asociaciones de distinto signo, quienes consideraban injusto que un cierto número de estudiantes que habían aprobado la selectividad no pudieran ingresar en los centros de su elección.

Tras una intensa presión social, y arduos procesos negociadores llevados a cabo en cada universidad y cada facultad de Medicina, la práctica totalidad de ellas decidió dar marcha atrás en sus pretensiones, y tuvo que admitir a un número de alumnos muy superior al propuesto inicialmente. Algunas facultades, incluso, admitieron a todos los aspirantes preinscritos, aunque no sin antes advertir que lo hacían en contra de su voluntad y con pleno

conocimiento de que ello iba a deteriorar irremediablemente la docencia. Así, por ejemplo, la comisión de gobierno de la facultad de Medicina de Murcia emitió un comunicado en el que se achacaba la cesión a la falta de apoyo del Ministerio de Educación, así como a "las presiones de la sociedad murciana", al tiempo que se afirmaba que la admisión de todos los aspirantes era "un fraude". La aceptación de todos los preinscritos en Valencia la justificó un profesor de la facultad con las siguientes palabras: "Hemos tomado esta decisión por presión de la sociedad. La calidad de la enseñanza se está deteriorando, pero como la sociedad es la que paga, hemos hecho su voluntad" (*El País*, 2-4 noviembre 1977)¹¹.

A pesar del fracaso inicial, el decreto 2116/1977 se mantuvo vigente, y el límite al acceso en Medicina trató de ser aplicado en años sucesivos con más o menos rigor. El número de nuevos alumnos que ingresaron en 1978 se redujo considerablemente con respecto al año anterior, aunque no tanto como habían solicitado las facultades, y no sin ruidosas protestas, que se reprodujeron, cada vez con menos fuerza, en los cursos siguientes. La limitación en el acceso a los estudios de Medicina se llevó a cabo de forma lenta y escalonada, lo que dio lugar a que continuara el aumento en el número de médicos existente en el país, y a que, en último término, se agravaran los problemas de desempleo de los titulados.

El conflicto en torno al *numerus clausus* en las facultades de Medicina mostró claramente que cualquier intento de establecer límites al acceso de estudiantes a los centros universitarios había de encontrar una enconada resistencia en amplios sectores sociales, y

¹¹ Es significativo, en este sentido, el resultado de la encuesta que realizó el diario *El País* a representantes de diversos partidos políticos y asociaciones sobre este tema. Los representantes del PSOE y del PCE, sin afirmar que el *numerus clausus* carecía por completo de justificación, aseguraban que lo fundamental era evitar la discriminación económica y social, y que el sistema educativo era ya de por sí suficientemente selectivo como para imponer un filtro más. Los representantes de UCD y AP defendían que, en las circunstancias del momento, era necesario algún tipo de selección, pero al mismo tiempo el portavoz de AP afirmaba que el *numerus clausus* era "un hecho anómalo, puesto que los alumnos ya han aprobado la selectividad" (*El País*, 8 octubre 1977).

que los partidos políticos de la transición no estaban dispuestos a asumir el coste que, en términos de popularidad, podía suponer el tratar de imponerlos. Como veremos en el capítulo 5º, sólo al cabo de los años, una vez puesta en marcha la Ley de Reforma Universitaria, se generalizó el establecimiento de límites al ingreso en las universidades basados en la capacidad física de los centros para acoger a los estudiantes.

El gobierno llevó a cabo un intento de cambiar la legislación sobre el acceso en abril de 1978, cuando presentó un proyecto de ley que eliminaba la selectividad y desarrollaba el artículo 36.2 de la LGE, que permitía a las universidades establecer criterios de selección de sus estudiantes. Dicho proyecto, no obstante, fue retirado poco más tarde; en aquellos momentos se estaba comenzando a discutir una reforma global de la universidad, que debía regular las principales cuestiones polémicas que afectaban a la educación superior, entre ellas las condiciones del acceso y la capacidad de las instituciones para seleccionar a sus estudiantes. La situación de bloqueo en la que, como veremos, quedó la ley de autonomía hasta 1982, llevó a que las reformas se pospusieran durante años y a que la regulación sobre el acceso siguiera basada en los mismos principios: unas pruebas de aptitud escasamente selectivas, y la asignación de los estudiantes a las universidades de adscripción de sus institutos.

3.3. Los cambios en el profesorado: el conflicto de los PNN

La reforma del profesorado era uno de los objetivos fundamentales planteados por el *Libro Blanco* y la LGE en el terreno de la educación superior. Además de pretender una gran ampliación de las plantillas, consecuencia ineludible de la expansión en el alumnado y en el número de centros, los reformadores proponían al menos dos importantes cambios cualitativos en la configuración del profesorado. En primer lugar, impulsaban la transformación de la estructura básica del profesorado, con la creación de nuevos cuerpos de profesores numerarios que se unieran a los ya existentes de catedráticos y

agregados. En segundo lugar, planteaban un cambio radical en los procedimientos para la selección de los profesores.

Si en 1965 se había creado el cuerpo de profesores agregados, la Ley General de Educación propiciaba la aparición del cuerpo de profesores adjuntos, al integrar en la función pública a la mayor parte de los antiguos adjuntos -quienes hasta entonces, como veíamos en el capítulo anterior, habían estado unidos a la universidad por contratos de cuatro años. Aunque el *Libro Blanco* se había limitado a afirmar que los profesores adjuntos debían adquirir un estatus administrativo permanente (MEC, 1969, 224), su conversión en funcionarios fue fruto de la intensa presión que éstos habían venido ejerciendo desde algún tiempo atrás. La ley estableció que los adjuntos y encargados de laboratorio con el título de doctor y cinco años de experiencia, o tres años en el caso de que todavía continuaran ejerciendo, podían presentarse a un concurso restringido, cuya superación daría paso al ingreso en el cuerpo de adjuntos numerarios (LGE, Disposición Transitoria 7.1)¹². Posteriormente se celebraron concurso-oposiciones restringidos para otros profesores no numerarios que no cumplieran los requisitos del concurso, de acuerdo con la disposición transitoria 7.2 de la LGE.

Dado que la integración de las escuelas técnicas superiores y las escuelas universitarias en la universidad implicaba también la integración de sus profesores, la universidad contaría desde ese momento con cinco cuerpos de profesores numerarios: catedráticos de universidad -en el que se agruparían también los catedráticos de escuelas técnicas superiores-, profesores agregados de universidad, adjuntos de universidad, catedráticos de escuela universitaria y agregados de escuela universitaria. Asimismo, se facilitaba la contratación directa por las universidades de un cierto número de profesores: se establecía que a propuesta de los departamentos las

¹² Los historiales académicos de los candidatos fueron evaluados por el Consejo de Rectores de acuerdo con unos baremos establecidos en el Decreto 1907/71 de 15 de julio (BOE de 16 de agosto). Los finalmente aprobados, unos 1.200, constituyeron el primer núcleo del cuerpo de adjuntos, tras la jura colectiva de los Principios Nacionales del Movimiento en el Teatro Real de Madrid, en un acto que adquirió notable celebridad en su tiempo.

universidades podían incorporar ayudantes por un período de dos años, renovable una sola vez por otros dos (LGE, art. 119), y se permitía contratar por tiempo limitado profesores españoles o extranjeros, en función de sus méritos y prestigio, para ser asimilados a efectos académicos a las categorías de catedrático, agregado o adjunto (LGE, art. 120).

Por otra parte, el *Libro Blanco* proponía instaurar un método más objetivo para el ingreso en los cuerpos de numerarios, que al mismo tiempo permitiera a las universidades intervenir en la selección de sus propios docentes. Así, las oposiciones a cátedras determinadas debían ser abolidas y sustituidas por oposiciones a los cuerpos de profesores e investigadores en sus distintas categorías, dentro de cada cual habría una plantilla para disciplina. La superación de las pruebas daría al candidato el estatus de profesor en un cuerpo y disciplina determinados, pero el destino en una facultad concreta sólo se obtendría mediante un concurso convocado por la universidad interesada, que debería tener en cuenta los méritos acumulados por el candidato (MEC, 1969, 224). Con este doble mecanismo -oposición de ingreso al cuerpo por disciplinas, selección por las universidades- se pretendía garantizar la calidad de los candidatos elegidos, dar un margen de autonomía a las universidades, y reducir la manipulación a que se prestaba la convocatoria y denominación de las cátedras individuales, tal como he descrito en el apartado 2.4.2.

A pesar de las fuertes presiones de las universidades para que dichas propuestas no se llevaran a la práctica (Romero, pp. 234-35), la LGE mantuvo la reforma tal como la expresaba el *Libro Blanco*, y estableció que el ingreso en los cuerpos docentes se efectuara como profesor de una disciplina o grupo de disciplinas, pero sin plaza concreta. El procedimiento de ingreso variaba para cada cuerpo. Para el cuerpo de agregados a escuelas universitarias era un concurso-oposición al que podían presentarse licenciados, ingenieros o arquitectos. Para el ingreso en el cuerpo de catedráticos de escuela universitaria se reservaba un cincuenta por ciento de las plazas para ser dirimidas en concurso de méritos entre los agregados de escuelas y catedráticos de bachillerato que poseyeran el título de doctor, y el cincuenta por ciento restante en concurso-oposición al que podía

presentarse cualquier doctor. El acceso al cuerpo de adjuntos de universidad era por concurso-oposición entre doctores con un año de experiencia docente, en tanto que el ingreso en el cuerpo de agregados se efectuaría, en un 50 por ciento, por concurso de méritos entre adjuntos -en ciertas áreas, también entre catedráticos de instituto y de escuelas universitarias-, y en un 50 por ciento por concurso-oposición entre doctores.

El acceso al cuerpo de catedráticos de universidad se establecía mediante un concurso de méritos entre agregados de universidad. En dicho concurso, además de evaluarse la capacidad investigadora y profesional de los candidatos, se debía considerar la capacidad docente de los mismos, para lo cual el jurado debía tener en cuenta los informes elaborados al efecto por los anteriores directores de departamento o decanos de facultad de los candidatos. Sólo aquellas plazas que no hubieran podido ser cubiertas por este procedimiento podrían ser convocadas a concurso-oposición entre doctores¹³ (LGE, arts. 115-18).

Una vez obtenido el ingreso en alguno de estos cuerpos docentes, el profesor no estaría adscrito inmediatamente a una plaza concreta, sino que se encontraría en expectativa de destino hasta que una universidad determinada lo seleccionara, en función de sus méritos y de acuerdo con los procedimientos establecidos en los estatutos y el reglamento correspondiente -en cuya redacción debía ser oída la Junta Nacional de Universidades (LGE, art. 114.6). Ello suponía que las universidades adquirirían la capacidad de seleccionar a sus propios profesores, si no con total libertad -dado que los candidatos serían seleccionados previamente por tribunales designados desde el ministerio-, sí al menos con una cierta flexibilidad, a lo que contribuía el hecho de que la plantilla de cada disciplina contaría con un número de profesores superior al de plazas disponibles (LGE, art. 114.4).

¹³ La LGE mantenía asimismo el procedimiento excepcional de nombramiento directo como catedráticos, por decreto del gobierno, y oída la Junta Nacional de Universidades, de personalidades que hubieran alcanzado notorio prestigio en el orden científico (art. 116.3).

Sin embargo, el cambio radical que implicaba este procedimiento de selección del profesorado se vio neutralizado por el hecho de que sus mecanismos apenas se pusieron en práctica. La resistencia que el proyecto había encontrado inicialmente dentro de las universidades, especialmente entre los catedráticos, y que había sido superada en el momento de elaboración de la ley, prevaleció en la fase de puesta en marcha de la misma, y como en tantos otros aspectos de la LGE, las disposiciones legales no tuvieron el correspondiente desarrollo reglamentario. Tras diversos aplazamientos, y una primera negativa del Consejo de Estado a informarlo favorablemente, el decreto de regulación del ingreso en los cuerpos docentes se promulgó en agosto de 1975 (Decreto 2211/75 de 23 de agosto, BOE del 23 de septiembre), pero éste sólo se aplicó al ingreso en el cuerpo de profesores adjuntos, y no a los catedráticos y agregados. Además, el decreto establecía que las comisiones de adscripción de los adjuntos contarían únicamente con dos profesores de la universidad en la que se dotaba la plaza -de un total de cinco-, lo que acarreó, como veremos más adelante, numerosas críticas y conflictos, al considerarse que ello no suponía una auténtica selección por las propias universidades.

El ingreso en los cuerpos de catedráticos y agregados siguió rigiéndose por las anteriores normativas sobre concursos de méritos y concurso-oposiciones a plazas concretas. En el caso de los catedráticos, incluso, se mantuvieron las antiguas oposiciones para proveer un cierto número de plazas¹⁴, debido a que los concursos de acceso entre agregados con frecuencia no eran cubiertos, pues a veces no había agregados de las asignaturas correspondientes, o en caso de haberlos no siempre estaban dispuestos a trasladarse de universidad -sobre todo si enseñaban en las universidades de Madrid o Barcelona. De esta manera, la puesta en marcha de la Ley General de Educación no supuso ningún cambio sustancial en los procedimientos de ingreso en los cuerpos superiores del profesorado, y sólo a partir del restablecimiento de la democracia se introdujeron dos novedades de relativa importancia. Una primera afectaba al nombramiento de

¹⁴ Véase, por ejemplo, lo dispuesto por la orden de 27 de junio de 1974 sobre normas reguladoras de las oposiciones a cátedras (BOE del 19 de julio).

tribunales para las oposiciones a cátedras y concurso-oposiciones para agregadurías, que desde mediados de los setenta contaron con cuatro miembros designados por sorteo y sólo uno, el presidente, nombrado directamente por el ministerio. La segunda fue el decreto de agosto de 1979 que permitía la elección de personalidades relevantes como catedráticos extraordinarios; el objeto de dicha medida era conseguir que científicos exiliados o apartados de la universidad por razones extra-académicas, así como escritores y artistas, pudieran ser recuperados por la institución. Sin embargo, el escaso número de solicitudes presentadas por las propias universidades, y el hecho de que el Consejo de Rectores rechazara varias de las propuestas -con el consiguiente escándalo- dieron al traste con la iniciativa¹⁵.

En cualquier caso, las limitaciones del modelo de profesorado realmente establecido desde 1970 se pusieron de manifiesto con la máxima crudeza en los problemas que surgieron a la hora de hacer frente a la expansión del sistema. El crecimiento del número de estudiantes y de centros tuvo que ser contrarrestado con un importante aumento del profesorado, que fue, sin embargo, inferior al de los alumnos: los docentes en facultades y escuelas técnicas superiores públicas pasaron de ser 16.600 en 1971/72 a 27.100 en 1981/82¹⁶, un 63 por ciento de incremento, frente al 100 por cien de incremento en el alumnado (MEC, 1983, pp. 123, 169), con el consiguiente deterioro de la *ratio* alumno/profesor. Además, la mayor parte del crecimiento docente se llevó a cabo, siguiendo la tendencia iniciada a finales de la década anterior, con profesores no numerarios. En un primer momento, ante la carencia de profesores ya formados, las universidades tuvieron que recurrir masivamente al

¹⁵ El rechazo por el Consejo de Rectores de cinco candidatos propuestos, entre ellos el psiquiatra Carlos Castilla del Pino y el sociólogo Manuel Castells -presuntamente por su simpatía hacia opciones de izquierda-, levantó una oleada de indignación ante lo que se consideraba una manifiesta arbitrariedad, que no mitigó el hecho de que otros intelectuales largamente postergados, como Julián Marías, sí fueran aceptados (véase el editorial de *El País*, 22/6/1980; también Vilar, pp. 181-84).

¹⁶ El total de profesores universitarios en el curso 1981/82, incluyendo a los de escuelas universitarias, ascendía a algo más de 39.000 (Consejo de Universidades, 1989, p. 44).

procedimiento de nombrar a jóvenes recién licenciados como encargados de curso o ayudantes, y de delegar en ellos buena parte de las clases. A ello se añadieron las restricciones en los presupuestos educativos de principios y mediados de los años setenta, que llevaron al ministerio a dotar un número de plazas de profesor numerario muy inferior a las necesidades de la docencia, y a que se crearan en su lugar puestos menos costosos, que en el caso de los encargados de curso se podían establecer, incluso, a tiempo parcial.

En la mayoría de las facultades los estudiantes de cada curso fueron divididos en varios grupos, y al frente de muchos de ellos se colocó a PNNs con nula o muy escasa experiencia académica e investigadora, generalmente en las fases iniciales de la preparación de sus tesis doctorales. Aunque este fenómeno no era completamente nuevo, puesto que, como hemos visto en el capítulo anterior, en épocas pasadas era también frecuente que los PNNs en formación impartieran parte de las clases, lo cierto es que hasta finales de los sesenta los profesores subordinados se encontraban casi siempre bajo la dirección de un catedrático, quien elaboraba los programas, fijaba los exámenes y mantenía una supervisión más o menos ajustada de la docencia. Desde entonces muchos profesores no numerarios asumieron por completo la responsabilidad de impartir asignaturas completas, lo que implicaba la posibilidad de elaborar sus propios programas y establecer sus propios métodos de enseñanza -o bien, cuando no elaboraban su programa, de explicar libremente aquellas partes del mismo que más les interesaban-, así como de preparar y corregir los exámenes de acuerdo con sus criterios personales; es decir, la libertad de cátedra y la falta de control de las que tradicionalmente habían disfrutado los catedráticos se trasladaron casi íntegramente a los profesores no numerarios cuando éstos se convirtieron en docentes a tiempo completo.

La ausencia de supervisión y de coordinación de las distintas asignaturas puso en evidencia que la mayoría de los catedráticos se despreocupaban totalmente de aquella parte de la docencia que habían delegado en los profesores no numerarios. En este sentido, también quedó claro que los departamentos habían alcanzado un nivel muy escaso de integración, a pesar del impulso recibido, en teoría, con la Ley General de Educación. De esta manera, aunque el

Libro Blanco afirmaba que el equipo en pleno de profesores del departamento debían precisar los objetivos, contenidos, métodos, y calendario escolar (MEC, 1969, pp. 224-25), y aunque la ley disponía que los departamentos tendrían la responsabilidad de las enseñanzas, y que correspondía a sus directores coordinar las funciones de docencia e investigación de los mismos, así como facilitar y supervisar la actividad de su profesorado (LGE, arts. 70.1 y 71.2), en la práctica, la programación de la enseñanza dentro de los departamentos fue mínima.

El gran incremento en el número de profesores no numerarios con responsabilidades docentes supuso que buena parte de la enseñanza se colocó en manos de personas con muy escasa formación. Ello iba en detrimento tanto de la calidad de la docencia - que además se impartía en grupos cada vez más grandes, a consecuencia del aumento de la *ratio* alumno/profesor¹⁷ - como de la preparación futura de los propios profesores, cuya capacidad para realizar un buen doctorado y adquirir una adecuada educación científica se veían menoscabada en muchos casos por la necesidad de emplear casi todo su tiempo en preparar y dar las clases¹⁸. Si bien, como veremos en el apartado 3.6, las oportunidades de alcanzar una buena formación científica se extendieron durante los años setenta, gracias al incremento de la actividad científica dentro de las universidades españolas y al aumento en el número de becas doctorales en el extranjero, el exceso de carga docente provocó que muchos PNNs encontraran grandes dificultades a la hora de investigar y en la elaboración de sus tesis doctorales. De hecho, no era infrecuente que la selección de los ayudantes se produjera al mismo tiempo que la convocatoria de becas del programa de Formación de Personal Investigador, que se realizaba de acuerdo con un procedimiento de concurso público relativamente riguroso; así, la mayoría de los mejores estudiantes eran admitidos en el programa

¹⁷ Dicha *ratio* aumentó en el conjunto de las facultades y escuelas técnicas superiores de 13,7 en 1971 a 17,4 en 1981.

¹⁸ Como escribía Andrés Ollero, el problema estribaba en los "profesores *en* formación (léase *sin* formación), obligados a dar clase de lo que aún no sabe, perdiendo el tiempo que necesitarían para aprenderlo" (Ollero, p. 130).

FPI y obtenían una beca durante cuatro años para realizar su doctorado, en tanto que algunos de los que no habían sido seleccionados eran incorporados al departamento como ayudantes o encargados de curso. Al cabo de los años podía ocurrir que los becarios habían agotado sus becas, pero no siempre disponían de la posibilidad de encontrar una plaza en el departamento que les había animado a participar en el programa, mientras que el ayudante seguía aferrado a su contrato a la espera de poder consolidar su situación laboral (Blas de Aritio, p. 207).

El problema del profesorado no numerario se agravó por el hecho de que un número creciente de plazas de profesor funcionario eran asignadas interinamente por las propias universidades; ello significaba que, en tanto que se convocaban los concursos u oposiciones correspondientes, las plazas de adjunto, agregado, y en ocasiones de catedrático, podían ser cubiertas temporalmente -con un sueldo considerablemente menor que el que percibiría un numerario de la misma plaza- por profesores contratados al efecto, quienes debían abandonarlas una vez que fueran nombrados los titulares de las mismas. La lentitud de los mecanismos de ingreso en los cuerpos docentes y el mencionado retraso en la aprobación de las nuevas normas sobre selección de profesorado hicieron que muchas plazas dotadas vacantes hubieran de ser asignadas a interinos. Sin embargo, fue la acción de las propias universidades la que contribuyó a que lo que en principio era una situación excepcional se convirtiera en un mecanismo habitual de nombramiento de profesores. Con frecuencia, los directores de departamento -los catedráticos- presionaban a los órganos de gobierno de la universidad para que no se solicitara la convocatoria inmediata de la oposición de una plaza dotada, puesto que preferían en su lugar nombrar a un interino de su agrado; evidentemente, la selección del interino, a diferencia de la oposición o el concurso, se llevaba a cabo en la misma universidad, y estaba controlada por el decano y el director del departamento, quienes solían designar a una persona ya vinculada al departamento como ayudante, encargado de curso o becario.

La propia dinámica del nombramiento de PNNs creaba la necesidad de cubrir interinamente las plazas. Muchos no numerarios, enfrentados a las graves dificultades de aprobar unas oposiciones para

las cuales se hallaban a menudo mal preparados -entre otras razones, porque algunos no disponían de tiempo para terminar sus tesis y publicar-, podían verse abocados a abandonar la universidad al término de sus contratos. La interinidad permitía de hecho el seguir vinculado al departamento del que se dependía, con lo que pronto se hizo evidente que ésta constituía una más de las categorías de PNN utilizadas por las universidades para mantener vinculados a sus profesores jóvenes. Algo similar ocurría con otras categorías concebidas en un principio para otros fines, como las de catedrático, agregado o adjunto contratado -que según la LGE debían concederse a personas de especiales méritos- pero que eran asignadas habitualmente a profesores ya vinculados con anterioridad al departamento. De esta manera, en ocasiones, individuos que sí habían obtenido el grado de doctor y estaban calificados para ganar una plaza en una oposición no se presentaban a las pruebas, bien porque éstas tardaban años en convocarse, bien porque una vez que se aprobó el decreto 2211/1975 las oposiciones a adjunto no se realizaban para una plaza concreta, y los candidatos elegidos podían ser asignados a universidades distintas de la propia. En estas circunstancias, ciertos profesores preferían seguir en sus departamentos como interinos o con algún otro contrato temporal antes que someterse a las incertidumbres de un proceso de selección no siempre controlado por el director de su departamento.

A consecuencia de dichas prácticas, el número de interinos continuó creciendo hasta situarse cerca de los 4.500 sólo en las facultades y las escuelas técnicas superiores durante el curso 77/78, es decir, el 20 por ciento de los profesores asignados a dichos centros (Arango et al., p. 112). En conjunto, el porcentaje de profesores no numerarios se mantuvo en torno al 80 por ciento en las facultades y ETS durante los años setenta, y se situaba en el 78 por ciento en 1981/82, de los cuales un 15 por ciento eran interinos -véase Tablas 3.6 y 3.7

El surgimiento de un amplio núcleo de docentes con contratos temporales, situación laboral precaria y escasas perspectivas de promoción académica, era un caldo de cultivo favorable para que surgiera el conflicto, máxime en unas universidades que habían sufrido, y aún continuaban con ello, un largo período de agitación

estudiantil. La percepción por parte de muchos PNNs de que su responsabilidades docentes comenzaban a ser, en la práctica, muy similares a la de los propios catedráticos, hacía más difícil de soportar las grandes diferencias de estatus, salario y capacidad de decisión existentes entre los profesores de la máxima categoría y los contratados temporales. En un artículo bastante renombrado en su tiempo, Joaquín Arango, Julio Carabaña y Emilio Lamo de Espinosa (1978) afirmaban que las diferencias en preparación, calidad de la docencia y producción investigadora entre los catedráticos y los PNNs no eran tan grandes, y desde luego no justificaban la disparidad de salarios ni de coste alumno/hora de clase (Arango et al., pp. 114-15). Por otra parte, el aumento en el tamaño medio de los departamentos¹⁹ contribuyó a que la tradicional relación maestro/discípulo se debilitara en muchos casos, y a que gran parte de los PNNs, dejados a su albedrío en el ejercicio de sus tareas docentes, y con una convivencia personal con los catedráticos cada vez más distante, comenzaran a considerar a éstos más como rivales que como mentores. Como afirmaba Alejandro Nieto:

"El discípulo deja de considerarse como tal y pierde el respeto al maestro -que ya no lo es-, considerándolo científicamente anticuado, humanamente poco interesante y políticamente irrecuperable. Las consecuencias de esta pérdida de paternalismo son psicológicamente muy graves [...] la independencia debe pagarse con una falta de enraizamiento que obliga al joven a reforzar sus lazos horizontales, es decir, con los demás Profesores No Numerarios, y también se hace más difícil el dominio de las técnicas de la docencia e investigación, que con frecuencia sólo pueden alcanzarse pronto y bien a través de experiencias

¹⁹ Lerena describe un departamento "ideal" de los años setenta, en el que hay unos doce o trece profesores: un catedrático numerario, uno o dos agregados o adjuntos numerarios, un catedrático o agregado no numerario (es decir, interino o contratado), dos adjuntos no numerarios y unos siete ayudantes y encargados de curso (Lerena, p. 42). Sin embargo, aunque es indiscutible el aumento en el tamaño medio, probablemente la inmensa mayoría de los departamentos no alcanzaban esas cifras, salvo en universidades grandes como la Complutense, que es la principal fuente de referencia del estudio de Lerena.

personales. La cesura generacional se convierte en fractura. El catedrático deja de ser padre y maestro y en el distanciamiento personal empieza a dibujarse la figura del *enemigo objetivo*" (Nieto, pp. 40-41).

Como continuaba el propio Nieto, la "transposición del esquema de lucha de clases" se generalizó en el campo universitario, donde a falta de capitalistas y proletarios existían catedráticos "explotadores" y PNNs "explotados", quienes de esa manera se veían obligados a organizarse para luchar contra las injusticias que se cometían contra ellos. Esta percepción común no impedía, naturalmente, que en muchos casos la relación entre los catedráticos y sus subordinados fueran cordiales, y que muchos directores de departamento ejercieran plenamente la supervisión científica de los mismos, sin que ello resultara contradictorio, por otra parte, con la adopción de actitudes más igualitarias y de colaboración entre todos los miembros del grupo. Entre los nuevos catedráticos ingresados durante aquellos años eran numerosos aquellos que habían rechazado los ritos y jerarquías tradicionales de la universidad (Nieto, p. 41), en parte, quizás, por el hecho de que con frecuencia habían hecho estudios o estancias en universidades de otros países. Sin embargo, una gran proporción de los PNNs dejaron de ver en sus catedráticos la solución a su futuro profesional, para depositar sus esperanzas en la presión organizada que podían ejercer ante el organismo del que en último término dependían todas las decisiones de la universidad: el Ministerio de Educación y Ciencia²⁰.

El movimiento de profesores no numerarios inició su andadura con la I Asamblea Estatal de Profesores No Numerarios de Universidad, celebrada en Granada en mayo de 1972. En dicha

²⁰ Tampoco escasearon, desde luego, los PNNs que mantenían una doble conducta, pública y privada; en privado, eran respetuosos y pacíficos con sus catedráticos, puesto que sabían que sus tesis doctorales y sus oposiciones dependerían de tribunales formados por numerarios a quienes convenía no enemistar, y cuyas redes clientelares podían ser aprovechadas; en público, es decir, frente a los estudiantes, la prensa y el ministerio, podían mantener una actitud más reivindicativa (Pérez Díaz, p. 284).

asamblea se formularon las propuestas que habían de constituir la base de dicho movimiento durante los años venideros, y que podían resumirse en tres grandes reivindicaciones. En primer lugar, los PNNs solicitaban un cambio radical en la naturaleza de sus contratos; en lugar del contrato administrativo que les unía a la universidad, exigían que se les firmaran contratos laborales, más favorables a sus intereses, puesto que éstos incluían la sumisión al régimen del salario mínimo, una regulación más estricta en lo referente a los despidos, la aplicación completa del régimen de Seguridad Social y la resolución de conflictos en las Magistraturas de Trabajo. Asimismo, reclamaban que la selección de los PNNs se hiciera por el conjunto de los miembros de cada departamento, con una representación de los estudiantes incluida, y no sólo por los directores. Por último, pedían estar representados equitativamente -"paritariamente"- en todos los órganos de gobierno de las universidades (Materiales, pp. 179-196). Para hacer efectivas estas reivindicaciones los reunidos decidieron la convocatoria anual de una asamblea coordinadora que agrupara delegados de todos los centros, y que posteriormente pasaría a ser una coordinadora permanente de PNNs.

El movimiento de profesores universitarios se reveló muy activo durante los años siguientes -ya en marzo de 1973 promovió la primera huelga general de PNNs (Fernández Buey, 1977, p. 67)-, pero su organización y articulación fueron escasas, debido a la contraposición de intereses y de objetivos entre sus distintos sectores (Fernández Buey, 1991, p. 488). Aunque las huelgas y otras acciones fueron constantes, la coordinación entre las distintas universidades no fue muy grande, al menos durante los primeros años del conflicto²¹. Dentro del propio colectivo de PNNs existían situaciones laborales y académicas muy diferentes, lo que provocaba que, dentro de una retórica de protesta y crítica generalizada en toda la universidad española del momento, las actitudes variaran considerablemente; no era infrecuente, por ejemplo, que aquellos PNNs que veían acercarse la posibilidad de obtener una plaza de numerario redujeran sus demandas y aceptaran los sistemas establecidos de selección del

²¹ De hecho, la siguiente asamblea de PNNs se celebró casi dos años más tarde, en marzo de 1975.

profesorado (Alvira y Collazos, p. 96). Por otra parte, a las propuestas puramente laborales se unieron otras, como la crítica a la selectividad, así como reivindicaciones políticas desde la izquierda y los nacionalismos contra el franquismo, que si bien podían aglutinar a la mayoría de los PNNs en un primer momento, también causaron en último término divisiones debido a las desavenencias ideológicas y de estrategia sobre cómo acabar con el régimen político existente.

La principal reivindicación de los PNNs, el contrato laboral, no fue nunca atendida por el ministerio, pero aquéllos consiguieron numerosas victorias parciales que permitieron seguir manteniendo vivo el movimiento. La estabilidad en el empleo resultó garantizada para la mayoría de los profesores, si no de manera oficial, sí al menos en la práctica, a través de renovaciones anuales efectuadas por las universidades con el consentimiento del ministerio. Tras la muerte de Franco, además, la renovación de los claustros y demás órganos de gobierno dio a los PNNs más influencia dentro de las universidades, como veremos en el apartado siguiente, y ello trajo como consecuencia que las universidades comenzaran a asumir de manera más decidida la defensa de los intereses laborales de sus profesores no numerarios.

La puesta en marcha del nuevo procedimiento de selección de los adjuntos aprobado en 1975 -el mencionado Decreto 2211/75- puso de manifiesto que algunas universidades estaban incluso dispuestas a retar directamente al ministerio para proteger a sus PNNs. Dicho decreto afectaba a un buen número de interinos que ocupaban temporalmente plazas que iban a ser convocadas en concurso-oposición, y cuya asignación iba a provocar el cese inmediato de aquéllos. Las protestas ante esta regulación no se hicieron esperar, y muchos universitarios argumentaron que ésta no se ajustaba a lo dispuesto por la LGE, que establecía unas pruebas de ingreso en el cuerpo a nivel nacional y una selección posterior de los profesores por las propias universidades. En las universidades catalanas la protesta se unió a reivindicaciones nacionalistas, que reclamaban una mayor presencia de la cultura catalana en las instituciones y la dependencia de las mismas del futuro gobierno autónomo. Cuando los rectores de las tres universidades catalanas acordaron, en el verano de 1977, negarse a admitir a los adjuntos

salidos de las oposiciones, el Ministerio de Educación no se atrevió a imponer sus criterios, y llegó a un pacto con los rectores por el cual las plazas de adjunto de dichas instituciones no serían en el futuro sacadas a oposición ni adscritas. Lógicamente, el contenido de dicho acuerdo fue criticado desde otras universidades, que consideraban injusto que algunas instituciones pudieran negarse a aceptar profesores salidos de las pruebas de selección estatales, en tanto que las restantes se verían obligadas a admitirlos; incluso desde sectores totalmente contrarios a las oposiciones se contemplaba esta situación como una arbitrariedad (Arango et al., pp. 123-24).

Sin embargo, las plazas que ya habían sido convocadas sí fueron incluidas entre las vacantes a las que podían optar los adjuntos, lo que provocó la reacción de las universidades catalanas, y en especial del rector de Barcelona, Antoni Badía Margarit. Tras la negativa inicial a la toma de posesión de los nuevos adjuntos, los rectores tuvieron que transigir, si bien la Universidad de Barcelona mantuvo un recurso contencioso-administrativo contra las adscripciones que tardó años en resolverse; tras una primera sentencia de la Audiencia Nacional, en enero de 1980, que daba la razón a las tesis de la universidad, el Tribunal Supremo falló años después en favor de los adjuntos adscritos por el ministerio (Vilar, pp. 207-08; *El País*, 26-I-80). En cualquier caso, el número de profesores salidos de las oposiciones adscritos a las universidades catalanas fue muy inferior al de otras instituciones.

Los problemas en torno a los profesores no numerarios y la selección del profesorado trataron de ser resueltos a partir del restablecimiento de la democracia con la nueva regulación contenida en el proyecto de Ley de Autonomía Universitaria. Con dicha legislación se pretendía conceder a las universidades competencias a la hora de seleccionar y configurar a su propio profesorado, al tiempo que se trataba de garantizar la subsistencia de los cuerpos docentes del estado y de los mecanismos de selección organizados a nivel nacional con cierto control del ministerio; las propuestas de la LAU y los debates y conflictos que originó se describen en el último apartado de este capítulo.

3.4. Cambios en el gobierno y administración de las universidades: la paralización de la reforma

La Ley General de Educación pretendía impulsar una reforma en el gobierno de las universidades que incluyera la concesión de un cierto grado de autonomía a las mismas -con objeto de permitir una mejor adaptación de las instituciones a las necesidades de su medio social y económico- y, al mismo tiempo, la creación de instrumentos de planificación y coordinación de la expansión universitaria. También se pretendía una modernización de los órganos de gestión, para facilitar la mayor eficacia de unas instituciones que iban a ser cada vez más grandes y complejas. La LGE proclamaba el principio de autonomía en su artículo 64:

"1. Las Universidades gozarán de autonomía y determinarán por sí mismas los procedimientos de control y verificación de conocimientos, el cuadro y el sistema de sus enseñanzas y su régimen de docencia e investigación dentro de las disposiciones de la presente Ley y de las normas de su desarrollo. 2. Bajo la coordinación del Ministerio de Educación y Ciencia, las Universidades asumirán la ordenación, gestión y administración de los centros y servicios propios y la supervisión de los Centros no estatales universitarios a ellas adscritos".

La autonomía suponía, por una parte, que los distintos estamentos de la universidad adquirirían un mayor nivel participativo en la elección y representación de los órganos de gobierno. El rector, al igual que los decanos y directores de escuelas, seguía siendo nombrado por el ministro, pero se establecía que los órganos de gobierno de la universidad y el Patronato debían ser oídos, lo que significaba, de acuerdo con la experiencia de nombramientos de decanos -véase apartado 2.2.1- que los candidatos propuestos por la universidad serían casi siempre los designados. También se garantizaba que el claustro contara con una "adecuada participación de profesores y alumnos", además de añadir a su carácter corporativo y solemne funciones asesoras, a través del pleno o de las comisiones que se pudieran crear al efecto (LGE, art. 84). Los estudiantes podían

propiciar asociaciones "dentro del marco de las finalidades propias de su específica misión estudiantil", a través de las cuales se podía ejercer la representación corporativa del alumnado en los órganos de gobierno de los centros docentes (LGE, arts. 125.7 y 131.1).

Por otra parte, los estatutos de cada universidad debían ser aprobados mediante decreto del Ministerio, pero eran elaborados por la Junta de Gobierno de la institución, oído el Patronato. Los estatutos debían regular, entre otras cuestiones, la organización académica²², la estructura y designación de los órganos de gobierno, los criterios para la adopción de los planes de estudios, los procedimientos para la adscripción y contratación de profesores, las normas básicas sobre el régimen de admisión de alumnos y el régimen económico y presupuestario de las universidades (LGE, art. 66). Se especificaba que la universidad elaboraba su propio presupuesto, si bien éste debía ser aprobado por los ministerios de Educación y Hacienda y coordinado con los presupuestos generales del Estado (LGE, art. 65.4). Para mejorar la gestión económica y administrativa de las universidades se creaba la figura del gerente, quien habría de ser un técnico, nombrado por el ministro de Educación en conformidad con el rector y el Patronato, en quien recaía no sólo la responsabilidad financiera y de gestión de la universidad, sino la jefatura del personal no docente de la universidad (LGE, art. 79).

La autonomía universitaria se concebía unida a un reforzamiento del papel de los patronatos universitarios. El *Libro Blanco* afirmaba que el gobierno de las universidades públicas debía corresponder fundamentalmente al Patronato propio de cada una, entre cuyas responsabilidades se encontraba establecer una adecuada conexión entre la sociedad y la universidad, y hacerse eco de las demandas de aquélla. Además, cada facultad debería contar con una

²² La LGE insistía en la importancia del departamento como la unidad básica de enseñanza e investigación de las disciplinas afines que guardaran entre sí relación científica. Cada departamento tendría la responsabilidad de las correspondientes enseñanzas en toda la universidad, y a efectos administrativos estaría integrado en aquella facultad o centro en cuyo plan de estudios ocuparan sus disciplinas un lugar preferente (LGE, arts. 69 y 70).

Comisión del Patronato, constituida con representantes del sector económico o profesional respectivo, padres de alumnos y ex-alumnos, con objeto de asegurar una relación más estrecha entre la facultad y el medio profesional, y mejorar así las oportunidades de empleo de los titulados (MEC, 1969, p. 221). En realidad, la LGE no determinaba con precisión las funciones de los patronatos ni de las comisiones de patronato, puesto que se dejaba a los estatutos de cada universidad la regulación sobre los mismos (LGE, arts. 83.4 y 86.2), pero sí se establecía que los patronatos debían ser oídos a la hora de proponer a los rectores y gerentes, así como en la elaboración de los estatutos, y se declaraba que debían participar en la coordinación de la política universitaria a través de la representación de sus presidentes en la Junta Nacional de Universidades. La LGE también establecía que el Patronato se compondría de no más de veinte miembros nombrados por el ministro de Educación entre personalidades representativas, a propuesta de las corporaciones locales, los colegios profesionales, los procuradores en Cortes de representación familiar, los sindicatos oficiales, los profesores, asociaciones de padres, alumnos, y ex-alumnos, y también a propuesta de los propios miembros del Patronato y la Junta de Gobierno (LGE, art. 83.2).

El control político y administrativo del conjunto del sistema educativo superior también experimentaba cambios significativos con la Ley General de Educación, puesto que se establecían dos novedades, la creación de la Junta Nacional de Universidades y la puesta en marcha de una política de planificación universitaria. La Junta Nacional de Universidades, integrada por los rectores y los presidentes de los patronatos universitarios, bajo la presidencia del Ministro de Educación, debía funcionar como un órgano consultivo del ministerio y coordinador de las distintas universidades (LGE, art. 146). Su asesoramiento era preceptivo en todas las cuestiones relacionadas con la programación de la educación superior, incluidas la creación de universidades y centros y la elaboración de normas sobre distribución de fondos presupuestarios entre las instituciones. Asimismo, era de consulta obligatoria por el ministerio antes de la aprobación de los planes de estudios y para la determinación de los requisitos exigibles en la colación de grados, así como, en general, en todas las cuestiones de principio que afectaran a la enseñanza

superior (LGE, art. 68.2). En este sentido, la Junta Nacional de Universidades asumía casi todas las competencias que en materia universitaria había poseído hasta ese momento el Consejo Nacional de Educación. El Consejo de Rectores, no obstante, se mantenía como comisión permanente de la Junta Nacional de Universidades. Para el desarrollo de sus funciones la Junta podía contar con comisiones asesoras de decanos y directores de centros universitarios, además de las comisiones preparatorias, formadas por miembros de la misma, a las que se podía encargar la elaboración de ponencias previas a las reuniones del pleno o del Consejo de Rectores (LGE, art. 146).

Por otra parte, la LGE establecía que las decisiones referentes a la expansión del sistema educativo debían adoptarse de acuerdo con un modelo de planificación; en los Planes de Desarrollo Económico y Social se debían determinar el número de puestos escolares que habían de crearse en cada nivel y modalidad educativos, así como los correspondientes cálculos financieros respecto a las inversiones y aumentos de plantilla necesarios (LGE, art. 133), si bien era el propio Ministerio de Educación y Ciencia, como encargado de elaborar las líneas generales de la política educativa, quien proponía al gobierno la creación o supresión de centros concretos y los anteproyectos de ley para la creación de universidades, facultades y escuelas técnicas superiores (LGE, art. 135). En cualquier caso, como hemos visto en el apartado 3.2, la política de dotación de centros y plazas de estudio estuvo determinada por la demanda social, de manera que los estudios e informes en los que debía basarse la planificación -que eran, además, muy pobres desde el punto de vista técnico, como demuestra García de Cortázar (1987: pp. 45-141)- tuvieron muy escasa relevancia a la hora de tomar decisiones políticas. La planificación o programación universitaria se tradujo, en la práctica, en una débilmente coordinada expansión de los centros e instituciones a partir de proyecciones del pasado (Pérez Díaz, p. 275).

La puesta en marcha de la reforma del gobierno universitario se inició, de acuerdo con la disposición transitoria 4.5 de la LGE, con la elaboración de los proyectos de estatutos provisionales por las propias universidades y con la constitución de los patronatos

provisionales²³. Los proyectos fueron aprobados por el gobierno mediante los decretos de 31 de diciembre de 1970, y entraron en vigor en la primavera de 1971. Poco después se constituyó la Junta Nacional de Universidades, que celebró su primera sesión en septiembre de aquel mismo año, y a la que se dio un reglamento delimitador de competencias en diciembre de 1972 (Decreto 3559/1972 de 14 de diciembre). La integración de los nuevos centros universitarios en los órganos de gobierno se reguló en el decreto 2176 de 17 agosto de 1973 (BOE 20 septiembre), que estipulaba la presencia de un representante de cada tipo de escuela universitaria en la junta de gobierno, además de reglamentar la junta de asociaciones estudiantiles que debía formarse en cada universidad.

A pesar de estas medidas, sin embargo, el proceso de reforma encontró obstáculos casi desde sus primeros momentos. El contenido de los nuevos estatutos universitarios ya puso de manifiesto, como muestra Sánchez Blanco en su estudio comparativo de los mismos (1988), que la voluntad reformista de las universidades -de los catedráticos que las gobernaban- era muy inferior a la expresada en la propia ley, lo que se apreciaba en tres rasgos presentes en la mayoría de los textos aprobados. En primer lugar, se constataba en el elusorio tratamiento dado a los departamentos universitarios en la práctica totalidad de los estatutos. Tan sólo uno de ellos desarrollaba una regulación completa de los departamentos, y los concebía como la agrupación de disciplinas afines desde el punto de vista científico, que podían abarcar diversas facultades y centros, y debían contar con un consejo de departamento como órgano colegiado que integrara a los distintos componentes del mismo, alumnos y distintas categorías de profesorado. En el resto de los estatutos, la figura del departamento era tratada de manera muy superficial, y a menudo se dejaba en los reglamentos de régimen interior la concreción de su estructura orgánica y funcional; en ocasiones, se desactivaba su capacidad operativa al preverse la dirección por turnos en el caso de que

²³ Las previsiones de la ley eran que, una vez elaborados los proyectos y aprobados por el gobierno, se constituyeran de nuevo los patronatos, en virtud de las disposiciones de cada estatuto, y a partir de ese momento se elaboraran unos estatutos definitivos, en cuya redacción debían ser oídos los nuevos patronatos.

existieran varios catedráticos en el mismo departamento. Todo ello abocaba, en definitiva, al mantenimiento del modelo tradicional de cátedras (Sánchez Blanco, pp. 265-66).

En segundo lugar, en numerosos estatutos se distinguía un notable recelo hacia la estructura colegial y participativa de los órganos de gestión universitaria. En tanto que ciertas universidades admitían abiertamente la presencia de estudiantes en los claustros, juntas de centro y juntas de gobierno, en otras se establecían mecanismos que entorpecían dicha participación, como la exigencia de presentar el contenido de las intervenciones en el claustro al rector con varios días de antelación, para que éste fijara el turno de las mismas, o la distinción entre claustro y comisión de numerarios de claustro, y entre junta de facultad y comisión de numerarios de facultad, para hacer radicar en las segundas las decisiones importantes que se deseaba retener en manos de los profesores numerarios (Sánchez Blanco, pp. 266-67). En cualquier caso, a pesar de dichas limitaciones, la representación de los estudiantes y los profesores no numerarios se hizo efectiva por primera vez en los órganos de gobierno de las universidades españolas.

El tercer rasgo, la desactivación de la figura del Patronato, resultó evidente en la mayoría de los estatutos, que se limitaban a reproducir de manera mecánica el concepto y la relación de miembros declaradas en la ley, a la vez que se distanciaban de la posibilidad de articular Comisiones de Patronato en las facultades. Aunque hubo algunas excepciones a esta regla, y varias universidades establecieron patronatos con generosas competencias (Sánchez Blanco, pp. 268-69), no puede sorprender que los sectores que tradicionalmente habían controlado la universidad, y aquellos otros que trataban de influir en ella desde dentro -los estudiantes y los profesores no numerarios- consideraran la intervención de un organismo compuesto de personas ajenas a la universidad como una injerencia en los asuntos internos de la institución, y trataran en la medida de lo posible de neutralizarlo.

Además de la escasa voluntad reformadora de las propias universidades, las circunstancias políticas del momento contribuyeron a que muchas disposiciones de la Ley General de Educación no se llevaran a la práctica. El estado de agitación casi permanente en que

se hallaba la universidad desde finales de los años sesenta no había remitido con la aprobación de la LGE, sino que, antes al contrario, al conflicto estudiantil se sumó, como hemos visto, el de los profesores no numerarios. En los años finales del régimen de Franco la universidad experimentó un proceso de creciente politización, puesto que, debido a la ausencia de cauces normales de expresión y debate políticos, aquélla asumió un papel protagonista en la oposición al franquismo, con la proliferación en su seno de todo tipo de acciones de protesta. Esto contribuyó a la paralización de las iniciativas encaminadas a conceder un mayor nivel de autogobierno a las instituciones, dado que se temía que ello podía ponerlas en manos de enemigos declarados del régimen. Además, el relevo de los principales actores políticos de la reforma entre 1972 y 1973 favoreció las estrategias de los grupos conservadores más opuestos a las innovaciones, y produjo una tendencia a la involución que algunos dieron en llamar la "contrarreforma" educativa (Díez Hochleitner, p. 277).

En este sentido, los estatutos de algunas universidades fueron suspendidos cuando se recrudecieron los conflictos -lo que ocurrió, por ejemplo, en la Universidad Complutense de Madrid durante un año a partir de julio de 1972. Dichos estatutos tenían, en principio, carácter provisional, pero fueron prorrogados sucesivamente a partir de 1974 ante la dificultad de iniciar nuevamente un proceso constituyente dentro de unas instituciones cada vez más controvertidas. Asimismo, en 1973 se redujo sustancialmente el pequeño grado de autonomía presupuestaria otorgado a las universidades dos años antes, cuando se les había permitido asignar cantidades no superiores a los diez millones de pesetas sin la aprobación previa del ministerio, transferir sumas de unas partidas a otras, y contratar profesores no numerarios sin el control ministerial; la razón de tal medida no fue la mala gestión de las universidades, sino el deseo gubernamental de limitar el poder de los centros ante las crecientes protestas de estudiantes y profesores (Moncada, p. 105). Por otra parte, la limitada autonomía en la selección del profesorado numerario prevista en la LGE tampoco se puso en práctica, como se ha explicado en el apartado 3.3.

La politización de la universidad, alimentada por la represión de los últimos momentos del franquismo, no remitió inmediatamente con la transición a una democracia liberal, si bien ésta permitió desplazar hacia el parlamento y la prensa parte de las energías políticas que habían dominado a aquélla hasta entonces (Pérez Díaz, p. 277). Los gobiernos de la transición trataron de desbloquear algunas de las reformas pendientes de los años anteriores, pero ello no resultó fácil en el contexto de un conflicto de intereses revestido de fuertes connotaciones ideológicas. A lo largo de 1976 se estudió la conveniencia de regular la autonomía de las universidades prevista en la Ley General de Educación, lo que fue objeto de una reunión de la Junta Nacional de Universidades en noviembre; en febrero de 1977 el ministerio anunció el inicio de una encuesta entre los profesores con objeto de recabar información para el decreto de desarrollo de la LGE, que iba a reglamentar la autonomía presupuestaria, de selección del profesorado, de elaboración de estatutos definitivos y de elaboración de planes de estudios (*El País*, 27/2/1977).

La situación dentro de las universidades, sin embargo, no invitaba a la celebración de un debate racional sobre las mismas, sino a la presión directa de los distintos grupos en defensa de sus propios intereses. Los estudiantes y los profesores no numerarios apremiaron la convocatoria de claustros en los que ellos tuvieran una mayor representación, que les permitiera influir decisivamente en la elección de los cargos de gobierno. Las protestas de estos grupos consiguieron la dimisión de algunos rectores y la elección de nuevos rectores y decanos de acuerdo con procedimientos más participativos, todo ello con la pasividad y la aquiescencia posterior del Ministerio de Educación. Uno de los casos más señalados fue el de la Universidad de Barcelona, que en la primavera de 1977 constituyó un claustro "paritario", con 350 representantes de cada uno de los tres principales estamentos -profesores numerarios, PNNs y estudiantes-, además de 50 miembros del personal de administración y de servicios. A pesar de encontrarse en desacuerdo con los estatutos, y de las protestas de diversos rectores y catedráticos, y de la recientemente creada Asociación Independiente de Profesores Universitarios, el ministerio aceptó la composición de dicho claustro. En adelante, la selección de los órganos de gobierno a cargo de claustros y juntas de facultad con

abultadas representaciones de PNNs y estudiantes -los que se denominaron "claustrales constituyentes"- puso el poder de algunas universidades en manos de personas más dispuestas a defender a sus "electores" -así como a los intereses locales y regionales- que a transigir con las iniciativas ministeriales; aunque los nuevos rectores y decanos eran casi siempre catedráticos, muchos renunciaron a las posiciones defensivas de éstos, y prefirieron asumir el papel de líderes de coaliciones más amplias, que incluían tanto a otros estamentos universitarios como a intereses políticos y de partido.

En último término, se hizo evidente que los intentos de desarrollar la LGE eran inútiles, puesto que la ausencia de legitimidad de una legislación producida por un régimen autoritario constituía un obstáculo insalvable para muchos sectores. La respuesta del gobierno, tras las primeras elecciones democráticas, celebradas en junio de 1977, fue elaborar una nueva ley universitaria, que estuviese amparada por la legitimidad del sistema democrático, y que contara desde el inicio de su formulación con la participación de las universidades y de los distintos grupos que las componían. Este intento, sin embargo, se saldó igualmente con el fracaso, como veremos en el apartado 3.7.

3.5. La reforma de las enseñanzas en la LGE

La reforma de las enseñanzas impulsada por la Ley General de Educación se basaba en tres principios: el primero de ellos, como ya hemos visto, era conseguir una mayor diversidad de las enseñanzas y titulaciones, a partir de la incorporación de nuevos centros y campos de estudios a las universidades, las escuelas técnicas superiores y algunas escuelas de grado medio. Los otros dos, que se tratan a continuación, consistían en una transformación sustancial de la estructura de las titulaciones, y en la modernización de los métodos pedagógicos.

El cambio en la organización de las titulaciones pretendía favorecer una mayor flexibilidad de los estudios, que permitiera, por ejemplo, pasar de un centro a otro con la titulación adquirida para continuar estudios. A partir de ese momento las enseñanzas en las

facultades y escuelas técnicas superiores se ordenarían en tres ciclos (LGE, art. 31): un primer ciclo, de tres años, se dedicaría al estudio de las disciplinas básicas de la carrera; un segundo ciclo, de especialización, tendría una duración de dos años, sería accesible para aquellos que hubieran superado el primero, y daría lugar a la obtención de títulos de licenciado, ingeniero o arquitecto; el tercer ciclo estaría abierto a los licenciados que quisieran continuar sus estudios especializados de postgraduación o de doctorado, este último completado con la elaboración de una tesis doctoral, que podría desarrollarse tanto en un departamento o instituto universitario como en un centro del CSIC (MEC, 1969, pp. 222-23).

Las enseñanzas en las escuelas universitarias constarían de un único ciclo de tres años, que permitiría obtener un título de diplomado, ingeniero técnico o arquitecto técnico, que habilitaría para el ejercicio de determinadas profesiones. Dichos títulos, además, darían acceso, mediante los requisitos docentes que se establecieran, a continuar estudios de segundo ciclo en una facultad o escuela técnica superior (LGE, art. 39.1), lo que suponía, en definitiva, conectar los dos tipos de enseñanza, la universitaria tradicional y la de las antiguas escuelas de grado medio.

El *Libro Blanco* y la LGE proponían una reforma de los planes de estudios para adaptarlos a este esquema de enseñanzas cíclicas y facilitar una mayor flexibilidad de las carreras. Cada carrera poseería un tronco común de estudios que había de ser completado por cada universidad y facultad, que además habían de ofrecer una amplia gama de enseñanzas optativas que permitieran al alumno formar su propio currículum de estudios (MEC, 1969, 223). Así, cada universidad debía elaborar sus planes de estudios de acuerdo con las directrices marcadas por el Ministerio de Educación y Ciencia, quien a su vez refrendaría los planes con el dictamen previo de la Junta Nacional de Universidades (LGE, art. 37.1). Las directrices generales para la elaboración de los planes de estudios se aprobaron en la O.M. de 23 de septiembre de 1972 (BOE de 25 de noviembre), y a partir

de ellas, entre 1972 y 1973, se fueron produciendo las directrices específicas para los distintos grupos de facultades²⁴.

Otro cambio auspiciado por la LGE era una importante renovación didáctica y de contenidos, en la cual debían participar tanto el equipo de profesores que integraba cada departamento como representantes de los alumnos, de los cuerpos profesionales y de los estamentos sociales. La labor docente debía ser detalladamente planificada, y dejar así de lado la tradicional libertad absoluta de cada profesor individual; cada curso había de responder a un planeamiento preciso de objetivos, contenidos, métodos de trabajo y calendario escolar, el cual había de ser revisado cada año para asegurar el máximo rendimiento y responsabilidad en todos los niveles. También se pretendía establecer, en la medida en que se dispusiera del adecuado número de profesores, el sistema de tutorías, así como introducir modernas tecnologías en los medios de enseñanza (MEC, 1969, 223-25, LGE, arts. 37.2 y 37.3).

A pesar de las buenas intenciones expresadas por la LGE, la reforma de las enseñanzas se caracterizó por tres rasgos que dejaron en entredicho la eficacia de la misma: los escasos efectos prácticos de la puesta en marcha de la estructura cíclica, la falta de adecuación de los contenidos educativos a las necesidades del mercado de trabajo, y la insuficiente renovación y mejora de los métodos pedagógicos.

En lo que se refiere al primero de los rasgos, parece claro que las carreras largas impartidas en la mayoría de las facultades y escuelas técnicas superiores siguieron concebidas como una unidad: el primer ciclo no se transformó en una fase de preparación general y metodológica con vistas a garantizar una formación más flexible, que permitiera posibles cambios de estudios en el segundo ciclo, sino que continuó acumulando las asignaturas introductorias y básicas de las disciplinas de cada facultad. A ello contribuyó el hecho de que no se desarrollara una importante innovación de la LGE, que preveía que aquellos estudiantes que terminaran el primer ciclo podrían obtener

²⁴ No obstante, para ciertas enseñanzas no llegaron a elaborarse directrices, como en el caso de la totalidad de las escuelas técnicas superiores, o en las facultades de Ciencias Políticas y Sociología, regida por planes concretos aprobados directamente por el ministerio (Consejo de Universidades, 1987a, p. 32).

el título de diplomado si seguían las pertinentes enseñanzas de formación profesional de tercer grado (LGE, art. 39.1); al no ponerse en marcha las enseñanzas profesionales de dicho nivel, la disposición de la LGE quedó sin efecto, y el primer ciclo perdió toda utilidad que no fuera la de servir de fase previa a los estudios de segundo ciclo con objeto de completar el título de licenciado (Consejo de Universidades, 1986, p. 25).

Por su parte, y en relación con las escuelas universitarias, tampoco se desarrolló la disposición de la LGE -en el mismo artículo que la anterior, el 39.1- que preveía el establecimiento de los requisitos docentes que habían de exigirse a aquellos diplomados que quisieran continuar estudios de segundo ciclo en las facultades o escuelas técnicas superiores. Tan sólo se admitió que los titulados de ciertos centros pudieran cursar el segundo ciclo de las facultades y escuelas técnicas superiores homónimas, previa realización de cursos de adaptación de un año de duración. De esa manera, más que propiciarse una estructura cíclica del sistema universitario en su conjunto se aseguraba la separación institucional entre los distintos tipos de centros mediante una barrera académica bastante rigurosa (Consejo de Universidades, 1986, pp. 29-30).

El segundo rasgo significativo de la reforma fue la falta de conexión entre las nuevas enseñanzas y el mercado de trabajo, lo que se ponía de manifiesto en las grandes diferencias en el grado de especialización de los planes de estudios y en la insuficiencia de aquellos contenidos educativos más apreciados por los empleadores. En general, las facultades con una relación más débil con el mercado de trabajo, como Ciencias y Filosofía y Letras, se caracterizaron por un mayor nivel de especialización en sus nuevos planes, en tanto que otras, como Derecho, con más diversas salidas laborales, apenas variaron un currículo mucho más rígido, que casi no admitía ninguna especialidad, salvo en unas pocas facultades²⁵. De acuerdo con el

²⁵ Para las facultades de Ciencias y Filosofía y Letras, incluso, se abrió la posibilidad de una división de acuerdo con las secciones o grupos de secciones (Decretos de reestructuración 1974 y 1975 de 26 de julio de 1973, BOE de 22 de agosto). En las universidades más grandes, como la Complutense de Madrid o la de Barcelona, se crearon a partir de 1974 facultades de Biología, Química, Física,

estudio de García de Cortázar (1987) el número de "carreras" (especialidades dentro de una facultad) en los centros de Humanidades, Ciencias Sociales y Ciencias Experimentales superaba con creces al número de ocupaciones -tomadas de la Clasificación Nacional de Ocupaciones- para las cuales calificaban dichos estudios (García de Cortázar, pp. 292-322)²⁶. Mientras que, por ejemplo, los licenciados en Geografía e Historia tenían su principal salida profesional en la enseñanza media, el número de especialidades de segundo ciclo era de 35, algunas de ellas tan delimitadas como "Geografía, Historia y Arte de Extremadura" o "Antropología Americana"; ello llevaba a García de Cortázar a afirmar que "la mayor parte de las veces, las especialidades no se ajustan a las profesiones que son habituales en el mundo productivo o cuya demanda futura puede preverse racionalmente, y parecen responder exclusivamente a preocupaciones académicas" (García de Cortázar, p. 295-97). En el mismo sentido, y refiriéndose también al exceso de especialización en las disciplinas humanísticas, se expresaba el informe del Consejo de Universidades previo a la reforma de las enseñanzas (1987a) cuando decía que éstas habían sido "diseñadas con criterios puramente científico-académicos al margen de la proyección profesional futura de enseñante a la que están abocados sus graduados, que en absoluto requiere una formación en ese tipo de especializaciones académicas sino una formación generalista e interdisciplinar, además de una adecuada formación pedagógica (que por otra parte no se incluye en el currículum)" (Consejo de Universidades, 1986a, p. 26).

Víctor Pérez Díaz (1987) constataba igualmente la tradicional ausencia de vínculos entre empleadores, profesionales y comunidad académica, y las consecuencias que de ello se derivaban para los

Filología, Geografía e Historia, etc., lo que conllevaba una mayor concreción en la denominación de sus títulos.

²⁶ El estudio de García de Cortázar, publicado en 1987, está basado en datos de fines de los setenta y principios de los ochenta, al igual que el de Pérez Díaz (1987), que es comentado a continuación, y que fue publicado en una primera versión en 1981.

planes²⁷. Asimismo, señalaba la existencia de un considerable déficit de contenido educativo en la universidad, especialmente de las capacidades genéricas que calificaban para ocupar posiciones con un cierto nivel de complejidad y responsabilidad, es decir:

"capacidades para observar y retener los hechos de una situación, establecer conexiones causales entre ellos, expresarse uno mismo y comunicar clara y persuasivamente, coordinar tareas y conseguir que las cosas se hagan en el tiempo preciso, discriminar entre trabajos bien hechos y trabajos mal hechos o descuidados, intervenir en discusiones críticas, entender las reglas fundamentales de la interacción y la organización social de las actividades, ampliar el abanico de intereses e inquietudes o concernimiento por el medio social, etc. Es decir, una suma de capacidades de razonamiento, comunicación, *performance*, adaptación e innovación (Pérez Díaz, p. 317).

Las críticas de los empresarios a la formación adquirida por los graduados eran uno de los indicios más importantes para pensar que la contribución de la universidad española a la adquisición de tales capacidades era muy limitada. En diversas encuestas promovidas por el Ministerio de Trabajo desde mediados de los años setenta los empresarios expresaron su insatisfacción por lo que consideraban una preparación excesivamente teórica de los licenciados, carente de realismo y de contenido práctico, demasiado especializada académicamente, y con serias lagunas en cuanto a la capacidad directiva -de dotes de mando- y empresarial de los profesionales. Las encuestas mostraban que los empleadores no estaban descontentos en absoluto con el carácter "generalista" de ciertos estudios, y que, antes al contrario, consideraban que la inmoderada especialización no era deseable, y además podía ser adquirida en la empresa como

²⁷ Pérez Díaz insistía en que "los planes de estudio se han solido hacer sin apenas referencia a las perspectivas profesionales. De hecho, han sido el resultado de maniobras sin fin que tenían que ver no tanto con las ocupaciones posibles para los graduados, cuanto con la competición por el poder académico y la asignación de puestos docentes entre *cliques* y redes clientelísticas rivales de todo tipo -políticas, ideológicas, eclesiásticas, regionales, etc." (Pérez Díaz, p. 316).

formación posterior o en el desempeño habitual del trabajo (Pérez Díaz, pp. 317-18; García de Cortázar, pp. 280-83).

La falta de renovación de los métodos de enseñanza, el tercero de los rasgos apuntados anteriormente, era un factor básico a la hora de explicar la insuficiencia de contenidos educativos genéricos en las universidades españolas. No solamente no hubo grandes cambios en los métodos pedagógicos -la introducción de seminarios o tutorías fue muy escasa- sino que la clase magistral experimentó un creciente deterioro ante el aumento en el tamaño medio de los grupos y la presencia cada vez más importante de jóvenes profesores no numerarios en fase de formación. La supervisión de las enseñanzas por los departamentos era, como hemos visto, mínima, lo que impedía incluso que pudiera garantizarse el que se impartieran realmente los contenidos de los planes de estudios.

A pesar de estos problemas, el debate universitario de aquellos años no prestó apenas atención a las cuestiones docentes, sino que se centró en los temas laborales, corporativos y de distribución de poder entre los distintos grupos y administraciones. Si, como afirmaba Pérez Díaz, la débil tradición científica española contribuía a la pobreza del debate universitario y a la dificultad en la constitución de los valores y hábitos propios de una comunidad intelectual, la crisis del profesorado en los años setenta complicó todavía más la situación. En un clima de conflictos corporativos y político-ideológicos, y de cuestionamiento permanente de la legitimidad intelectual de los profesores, era difícil crear un ambiente de confianza y respeto necesario para la discusión abierta sobre los problemas sustanciales de la enseñanza (Pérez Díaz, pp. 317-19). En este sentido, los intentos de reforma difícilmente podían beneficiarse de la autoridad moral de aquellos individuos y grupos que sí estaban incrementando y mejorando su actividad investigadora y que sí estaban incorporando nuevas ideas y capacidades gracias, en su mayor parte, a los contactos mantenidos con círculos académicos y científicos de países más avanzados.

3.6. El incremento en la actividad científica

Como hemos visto en el capítulo anterior, los informes de la OCDE de finales de la década de los sesenta habían expuesto con crudeza la miseria financiera y organizativa de la política científica de la época; uno de los datos más reveladores era que el porcentaje de gasto en investigación y desarrollo en relación con el PIB apenas alcanzaba el 0,27 por ciento en 1967, una cifra ridícula en comparación con la de la mayor parte de los demás países de la OCDE. Si, como se ha explicado en dicho capítulo, desde mediados de la década ya se habían tomado algunas medidas significativas en favor del desarrollo científico del país, a partir de 1968 se produjo un renovado esfuerzo para promover la producción investigadora, y en particular para fomentarla en los centros universitarios, lo que se manifestó en tres grupos de iniciativas que obtuvieron desigual resultado: una serie de propuestas de reordenamiento de la investigación universitaria incluidas en el *Libro Blanco* y la Ley General de Educación, la creación del programa de Formación del Personal Investigador, y el aumento de los recursos destinados al Fondo Nacional Investigador y, en general, de los recursos públicos destinados a la investigación.

Entre las propuestas formuladas por el *Libro Blanco* y la LGE se encontraba la creación de institutos universitarios de investigación y especialización, que debían contar con profesores e investigadores de uno o varios departamentos, así como con personal propio; todas las universidades debían crear, como mínimo, un Instituto de Ciencias de la Educación, en los que además de llevarse a cabo actividades de perfeccionamiento del profesorado debían promoverse labores de investigación educativa, coordinadas a nivel nacional por el anteriormente mencionado CENIDE -Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (LGE, art. 73). Por otra parte, el *Libro Blanco* también propugnaba una mayor colaboración de las universidades con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, especialmente para que estudiantes del tercer ciclo pudieran desarrollar sus tesis doctorales en centros del CSIC. Asimismo, y con objeto de coordinar las distintas investigaciones y formular una política científica nacional se proponía la creación de dos tipos de organismos; a nivel regional, debía establecerse un comité de coordinación que agruparía a la

universidad, al Instituto Politécnico y a los centros de investigación situados en la región. A escala nacional, se anunciaba la creación de un consejo de coordinación con los rectores de las universidades y representantes del CSIC y de otros organismos de investigación, cuyas decisiones estarían sometidas a la autoridad del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC, 1969, pp. 222, 227-29).

En líneas generales, las iniciativas del *Libro Blanco* tuvieron muy escasa incidencia. No hay constancia de que los consejos de coordinación previstos llegaran a crearse en ninguna universidad, y si lo hicieron su labor pasó desapercibida para la mayoría de los observadores. La creación de institutos de investigación también se llevó a cabo de manera muy tímida, puesto que en la mayor parte de las universidades solamente se constituyó el obligatorio ICE; el establecimiento de algunos institutos bien dotados de recursos y que pronto alcanzaron reconocimiento internacional -como, por ejemplo, el Centro de Biología Molecular, instituido por el CSIC en colaboración con la Universidad Autónoma de Madrid- representó más la excepción que la regla, de manera que la investigación científica en las universidades siguió realizándose casi exclusivamente en el seno de los departamentos.

Mucha más fortuna tuvo la iniciativa de poner en marcha el programa de Formación del Personal Investigador (FPI), cuyo objeto era la concesión de becas a jóvenes licenciados para que realizaran sus tesis doctorales, principalmente en España. Creado en 1968 y financiado por el II Plan de Desarrollo, este plan venía a unirse a otras iniciativas, como las becas Fulbright o las de la Fundación Juan March, que durante años concedieron la oportunidad a un cierto número de estudiantes de trasladarse a Estados Unidos y otros países para realizar doctorados y estancias de investigación posdoctoral, lo que contribuyó de alguna manera a que las universidades y centros de investigación españoles se abrieran a las influencias de sociedades más avanzadas. El programa FPI, que llegó a contar con más de 2.500 becarios en 1975, permitió que un importante porcentaje de los futuros profesores universitarios pudieran realizar investigación prácticamente a tiempo completo, muchos de ellos integrados en grupos de trabajo que contaban cada vez con mejores medios -gracias al incremento de las ayudas a proyectos procedentes del Fondo

Nacional de Investigación-. Indiscutiblemente, con ello se mejoró de manera sustancial la formación de una parte del profesorado²⁸, si bien a partir de 1975 el número de becarios disminuyó, a causa de la suspensión de los planes de desarrollo que financiaban el programa y a la confusión que caracterizó las políticas científicas de la transición y los primeros años de la democracia; sólo desde 1980 comenzó a recuperarse el número de becarios FPI, entre los cuales había un número creciente que obtenían sus becas para estudiar en el extranjero.

El principal incentivo para el desarrollo de la investigación en las universidades fue, junto con el programa FPI, el incremento en el Fondo Nacional de Investigación, cuya evolución se aprecia en la Tabla 3.8. Si en 1968 éste suponía un gasto de poco más de cien millones de pesetas, en 1975 había ascendido a más de 1.200 millones, lo que significaba un aumento del 600 por cien en términos reales, que se canalizó tanto hacia proyectos de investigación como a la financiación de infraestructuras científicas. Aunque su evolución fue muy irregular, y aún más entre 1975 y 1979 -lo que podía acarrear graves problemas de cara a la continuidad de los proyectos-, el fondo nacional constituyó la principal fuente de recursos con que contaban las universidades para el desarrollo de actividades científicas, y el estímulo más importante para la formación de equipos de investigación sólidos y con permanencia en el tiempo. A partir de 1980 la evolución del Fondo dejó de ser errática, y se produjeron incrementos constantes que se continuarían a lo largo de la década siguiente. El inicio de esta nueva expansión del fondo de investigación coincidió con la reorganización de la CAICYT a través del decreto de 5 de octubre de 1979, que dio lugar al establecimiento del sistema de

²⁸ Ello no obstaba, como hemos visto en el apartado 3.3, para que se produjeran desajustes entre la política de formación de becarios y la demanda de profesores por parte de las universidades: no era infrecuente que a la hora de buscar las plazas -generalmente de ayudante- los becarios encontraran muchas dificultades porque aquéllas ya estaban ocupadas por personas que no habían conseguido la beca, y que, a pesar de contar a menudo con menos méritos que los becarios, habían sido contratados por los departamentos como solución de urgencia para cubrir su carga docente.

evaluación de proyectos por "pares" *-peer review-*, es decir, por comisiones de expertos por áreas; con estos métodos de trabajo, homologados internacionalmente, se mejoró la calidad de las evaluaciones y se aseguró un uso más racional y eficiente de los recursos (Ministerio de Educación, 1988, p. 29; Rojo, p. 11; López Martínez, p. 96).

Otra iniciativa de interés fue el establecimiento por el Ministerio de Educación y Ciencia de ayudas de investigación a las universidades y escuelas técnicas superiores (O.M. del 16 de mayo de 1969). A diferencia del Fondo Nacional de Investigación, dichas ayudas se destinaban únicamente a los centros educativos superiores, pero a pesar de ello su importancia fue menor para las instituciones, dada su inferior cuantía total.

En general, el aumento en el gasto total en investigación y desarrollo en España fue muy considerable durante la década de los setenta, como se puede observar en la Tabla 3.9. De acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Estadística, el gasto pasó de 5.600 millones en 1970 a casi 90.000 millones en 1982, con un incremento cercano al 200 por cien en términos reales. El porcentaje del PIB destinado a actividades de I+D pasó del 0,23 por ciento en 1970 al 0,37 por ciento en 1975, para llegar al 0,47 por ciento en 1982, una cifra todavía muy baja en relación con la media de la OCDE pero sustancialmente más elevada que la de los años sesenta. Una porción de este incremento no fue real, sino que se debió a cambios en la metodología de la estadística -sobre todo a la inclusión, desde 1978, de gastos generales universitarios imputables a la investigación²⁹-, pero

²⁹ Desde que el INE se hizo cargo de recoger las estadísticas sobre actividades de I+D en España, en 1971, aplicó los criterios establecidos por la OCDE, y reunidos en el *Manual de Frascati* (última edición: OCDE, 1994); sin embargo, aunque en el Manual se especificaba que la proporción de los salarios de los profesores correspondientes al tiempo que éstos empleaban en investigación debían imputarse como gasto en I+D, las muestras del INE no recogían dichos datos en su totalidad. Ello se hizo únicamente a partir de 1978, después de realizarse una encuesta en la que se calculó que aproximadamente un tercio del tiempo de los profesores era utilizado en investigación; con la nueva metodología también se incluyeron gastos de

en su mayor parte fue el resultado de una actitud más favorable hacia la inversión en I+D por parte de los distintos agentes públicos y privados. El gasto en investigación realizado en las universidades también aumentó, aún teniendo en cuenta el citado sesgo de las cifras. Si el INE atribuía a las instituciones de educación superior 200 millones de pesetas de gasto en I+D en 1970, éste había ascendido a más de 1.500 millones en 1975, es decir, se había multiplicado por más de cuatro a precios constantes; entre 1978 y 1982, con datos que ya englobaban los salarios de los profesores, se apreciaba un salto del 35 por ciento después de descontarse los efectos de la inflación.

A pesar de estas mejoras, a principios de los ochenta la producción científica española seguía siendo modesta. Los datos del Institute for Scientific Information indicaban que en 1982 en torno al 0,6 por ciento de los artículos y publicaciones recogidos por sus bases de datos -*Science Citation Index*, *Social Science Scitation Index* y *Arts and Humanities Citation Index*- tenían al menos a un autor adscrito a alguna institución española; el número de citas de publicaciones españolas se situaba en el 0,4 por cien (CICYT, 1995, p. 214). Dentro de las ciencias experimentales los porcentajes mejoraban, puesto que en Ciencias Sociales y en Humanidades el impacto internacional de los investigadores españoles era mucho más escaso, pero aún así la comparación con otros países europeos era muy desfavorable: ese mismo año, las publicaciones españolas representaban el 0,8 por cien del total en la base del *Science Citation Index*, frente al 2,2 por ciento de Italia, el 4,9 por ciento de Francia, y el 7,1 por ciento del Reino Unido (CICYT, 1991, p. 52).

Los efectos beneficiosos de la puesta en marcha de los programas de becas y la expansión de los fondos de investigación fueron indudables, pero afectaron de manera muy desigual a los distintos departamentos y universidades. En el campo de las ciencias experimentales y técnicas, en las que la existencia de una infraestructura de laboratorios y una buena dotación de medios resultaban indispensables para poder iniciar labores de investigación, la producción se centraba en un grupo relativamente pequeño de

funcionamiento y de capital que anteriormente no habían sido contabilizados (INE, 1985, p. 19).

grupos, entre los cuales podían encontrarse algunos de alto nivel, como escribía Cayetano López Martínez en 1984 -quien a su vez insistía en la importancia de los contactos de los universitarios españoles con países más avanzados:

"volviendo a la Universidad, aun cuando la tónica general sea bastante mediocre, es preciso matizar y resaltar la existencia de núcleos investigadores de alto nivel, embriones de grupos de investigación de gran calidad, conocidos, respetados y visitados por especialistas de todos los países. Estos núcleos, aparecidos en los últimos diez o quince años, se localizan, según lo que yo he podido observar, esencialmente en áreas de física, biología y medicina, dentro de las ciencias experimentales, aun cuando existen también dispersos en muchas otras. Estos grupos, muchas veces en conexión con otros del CSIC donde se ha dado el mismo fenómeno, han surgido por causas muy diversas, pero entre ellas se encuentran sin duda la vuelta a España de prestigiosos científicos que habían vivido en el extranjero, así como más recientemente la vuelta de jóvenes científicos enviados en estancias de investigación y aprendizaje a las mejores instituciones extranjeras, que a su vuelta han introducido nuevas ideas y técnicas en sus áreas de trabajo" (López Martínez p. 87).

En definitiva, aunque la universidad española en su conjunto seguía considerando a la investigación como una actividad secundaria, el desarrollo de políticas de financiación de la ciencia y la mayor apertura del país a influencias externas permitieron la expansión del número de equipos e individuos que llevaban a cabo investigación de calidad. La gran distancia todavía existente entre las instituciones españolas y las de otros países de su entorno, sin embargo, obligaban a que cualquier futuro planteamiento de reforma hubiera de tener en cuenta el desarrollo de la producción científica entre sus objetivos principales.

3.7. El fracaso de la Ley de Autonomía Universitaria

Como ha sido descrito en los apartados anteriores, la puesta en práctica de la Ley General de Educación había experimentado enormes dificultades, al tiempo que se agravaban la mayor parte de los problemas que habían tratado de resolverse con ella. En el verano de 1977, poco después de las primeras elecciones, el gobierno de Unión de Centro Democrático maduró la idea de aprobar una nueva ley que sustituyera a la LGE y que, a diferencia de ésta, contara con la participación de todos los sectores de la universidad en su elaboración. Con ello se esperaba que su puesta en marcha no resultara tan problemática y controvertida, además de crear la oportunidad para llevar a cabo un auténtico debate público sobre la educación superior en España con los diversos grupos e individuos involucrados.

Bajo los auspicios del ministro de Educación Íñigo Cavero, el nuevo Secretario de Estado de Universidades e Investigación, Luis González Seara³⁰, inició el proceso en septiembre de 1977 con el envío de una propuesta a todas las universidades para que elaboraran un informe que debía ayudar posteriormente a las Cortes a elaborar una ley-marco; dichos informes debían centrarse ante todo en cuatro aspectos básicos de la política universitaria: autonomía, estatutos, profesorado e investigación. Al mismo tiempo, el ministerio creó varias comisiones para redactar un primer borrador de proyecto, formadas por juristas y altos cargos de la administración.

Como era de esperar, el inicio del proceso de elaboración de la nueva ley no trajo como consecuencia un apaciguamiento de las instituciones. Los distintos intereses presentes en la universidad eran conscientes de la importancia que podía tener ejercer presión sobre los legisladores y no perdieron la ocasión de hacerlo a través de diversos medios. Aquellos mejor situados en el sistema podían tratar de influir directamente sobre los responsables políticos y ministeriales; tal era el caso de los rectores y otros catedráticos con presencia en la vida pública y las instituciones. Otros estamentos con

³⁰ González Seara, catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, y considerado cercano al sector "socialdemócrata" del partido, fue el primer secretario de Estado de Universidades e Investigación, cargo que precisamente fue creado por el gobierno de UCD.

menos conexiones con el poder político, como los profesores de las categorías inferiores, confiaron en las acciones de protesta colectiva como forma de hacer llegar a la opinión pública sus posturas. Así, a principios del año 1978 los PNNs organizaron una nueva huelga para reivindicar la congelación de oposiciones y el contrato laboral, y en mayo la hicieron los adjuntos -quienes pronto formaron su propia "coordinadora"- para protestar por lo que consideraban su discriminación salarial y académica respecto a otros numerarios. Evidentemente, el objeto de estas maniobras era tratar de conseguir que la regulación finalmente establecida salvaguardara los propios intereses en la mayor medida posible.

En marzo de 1978 se recibieron los informes de las universidades, cuyo contenido no siempre resultaba alentador para el gobierno, puesto que varios de ellos, entre los que se encontraba el elaborado conjuntamente por las tres universidades catalanas, solicitaban que no se legislase hasta la elaboración de la Constitución y de los estatutos de autonomía. En general, las propuestas coincidían en pedir una amplia autonomía para las instituciones en materia presupuestaria, de planes de estudios y de selección del profesorado; algunas de ellas también sugerían la creación de un consejo interuniversitario y de consejos sociales en cada una de las universidades (véase *El País*, 16/3/78). Casi inmediatamente después se celebró un simposio sobre autonomía universitaria organizado por la Secretaría de Estado y por el Instituto Nacional de Ciencias de la Educación, en el que se reunieron los representantes ministeriales con técnicos de la UNESCO, de la OCDE y con expertos procedentes de diversos países. A partir de los informes de las universidades y de los resultados de las reuniones de expertos se comisionó a tres catedráticos de Derecho Administrativo, Tomás Ramón Fernández, Ramón Martín Mateo y Alejandro Nieto, para que redactaran un anteproyecto de Ley de Autonomía Universitaria, que fue presentado al Consejo de Rectores a mediados de junio de 1978. Sobre dicho texto continuó trabajando el ministerio durante meses, lo que incluyó diversas reuniones con otros partidos políticos y con representantes de la universidad.

En cuanto los primeros borradores de la LAU se filtraron a la prensa surgieron protestas por la prevista eliminación de los claustros

universitarios -sólo se mantenían los claustros de facultad- y su sustitución por dos órganos de gobierno, uno económico-administrativo y otro académico; para muchos ello suponía un ataque a los "claustros constituyentes" que habían consolidado la influencia de los PNNs y los estudiantes en los centros de poder universitario. Por su parte, las universidades catalanas, que habían establecido un mecanismo coordinador denominado "Consell Interuniversitari de Catalunya", produjeron un documento en el que llamaban a los partidos políticos para que se sumaran a un "pacto universitario" contra la LAU, en la medida en que ésta no reconocía las competencias de la Generalitat en materia universitaria. Los rectores catalanes deseaban impedir que la promulgación de la LAU tuviera consecuencias antes de la aprobación del estatuto de autonomía catalán, que esperaban que contemplara el traspaso de competencias al gobierno autónomo; para ello instaban a que no se legislara antes de la promulgación del estatuto y a que, en cualquier caso, se respetaran las reformas parciales impulsadas en las universidades catalanas y se congelaran las oposiciones. Los rectores llegaban incluso a apelar a los sectores más progresistas de UCD para que se opusieran al proyecto y se enfrentaran a sus responsables (*El País*, junio 1978).

Coincidiendo con la reunión del Consejo de Rectores que había de dictaminar el anteproyecto, en septiembre de 1978 se celebró un seminario, convocado por las universidades catalanas y organizado por el Instituto de Ciencias de la Educación de Córdoba, al que acudieron, además de representantes de aquellas universidades, los de otras instituciones también contrarias al proyecto, como la Autónoma de Madrid, Valencia y Baleares, además de participantes del PCE, PSOE, Minoría Catalana y PNV. Días después, tres diputados catalanes de la oposición -Solé Tura, del PSUC, Roca i Junyent, de CDC, y Mata Garriga, del PSC- interpelaban en el pleno del Congreso al ministro de Educación, y expresaban la preocupación de la clase política catalana ante la posibilidad de que las universidades de aquel territorio no dependieran del gobierno catalán (DSC, 28/9/1978, pp. 4843-61).

Al mismo tiempo que se discutía la LAU en el ministerio y las universidades, en las Cortes se debatía el proyecto de Constitución,

cuyo articulado final establecía varios mandatos importantes de cara a la futura regulación de la educación superior. Además de garantizarse la libertad de cátedra en el artículo 20.1 c), y de determinarse que el estado tendría competencias exclusivas sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación (art. 149.1.30), se estipulaba la autonomía universitaria entre otros derechos y garantías fundamentales: "Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca" (Constitución, art. 27.10). De esta manera, la autonomía dejaba de ser una simple aspiración de muchos para convertirse en un mandato constitucional que había que atender de manera ineludible³¹.

El proyecto de Ley de Autonomía Universitaria fue finalmente aprobado por el Consejo de Ministros y presentado a las Cortes en noviembre de 1978, para ser publicado el 30 de diciembre, pocos días después de la promulgación de la Constitución (Proyecto de Ley de Autonomía Universitaria, *Boletín de las Cortes*, 1978, nº 221). En este proyecto -primero de una serie de dos, que a su vez contarían con varias versiones, como veremos a continuación- las universidades se definían como "entidades dotadas de personalidad jurídica, que asumen y desarrollan sus funciones como servicio público" (art. 2.1), y se proclamaban las libertades académica, de cátedra, de investigación y de estudio (art. 3º), así como de creación de universidades privadas (art. 5.4). La autonomía de las universidades, "compatible con la

³¹ El anteproyecto de Constitución se limitaba a anunciar que se regularía la autonomía de las universidades. La redacción definitiva del artículo 27.10 fue hecha por la ponencia constitucional a partir de las enmiendas de la Minoría Catalana y del diputado de UCD Francisco Soler Valero, quien justificaron su presentación en el deseo de que la autonomía pasara a ser un derecho, no una simple concesión: "El texto del proyecto regula la autonomía universitaria como algo instrumental que ha de ser "concedido" para mejor funcionamiento de la institución universitaria. En el nuevo texto lo que se pretende es sustantivizar el derecho a la autonomía universitaria y que así se reconozca en la Constitución, ya que lo entendemos como el único camino para la superación de la profunda crisis de la universidad española" (Justificación de la enmienda 588, firmada por Francisco Soler Valero, al anteproyecto de Constitución, en: MEC, 1978, p. 51).

necesaria coordinación de todas ellas y con la intervención de la Administración del Estado", implicaba la capacidad para elaborar los propios presupuestos -si bien las tasas serían acordadas por el Consejo General de Universidades, que era el órgano que sustituía a la Junta Nacional de Universidades-, y para formular los estatutos, aprobar las plantillas de personal, y confeccionar los planes de estudios, aunque éstos debieran ser sancionados por el ministerio, previo informe del Consejo General de Universidades. La autonomía incluía la elección de los órganos de gobierno académicos de la universidad, entre los que destacaba el claustro³², además del Consejo Académico, nombre que adoptaba la antigua Junta de Gobierno, que ahora debía incluir una representación de los estudiantes (arts. 11-18, 21).

Por otra parte, los Patronatos eran sustituidos por un Consejo Económico, en el que se depositaban importantes competencias de decisión y de control: al mismo correspondía la aprobación de los presupuestos, el establecimiento de las plantillas de personal docente y no docente, a propuesta del Consejo Académico, el informe sobre la creación de nuevos centros y, en general, la supervisión de las actividades de carácter económico de las instituciones (art. 22). El Consejo Económico estaría compuesto por representantes de las comunidades autónomas, de las centrales sindicales, las organizaciones empresariales, cámaras de comercio, y colegios profesionales, además de profesores de los distintos centros y categorías docentes, alumnos y personal no docente. Una novedad con respecto a los antiguos patronatos era que la labor del presidente de este consejo tendría carácter ejecutivo, sería remunerada, y su titular habría de ser escogido entre personas de reconocida capacidad de gestión y dirección; bajo la inmediata dependencia del presidente, y nombrado por éste, se colocaba al gerente de la universidad (art. 26).

La regulación del profesorado era uno de los aspectos polémicos del proyecto, puesto que, en gran medida, establecía

³² El proyecto mantenía los claustros, contrariamente a lo esbozado en el primer borrador, si bien se estipulaba que el 60 por ciento de sus miembros habían de ser profesores con el título de doctor.

disposiciones muy similares a las contenidas en la Ley General de Educación, cuya puesta en marcha había resultado prácticamente inviable durante años. La LAU reconocía los dos grandes tipos de profesorado existentes hasta entonces, los funcionarios pertenecientes a los cuerpos docentes del Estado, y el profesorado propio contratado por cada universidad, si bien suprimía, entre los primeros, el cuerpo de profesores agregados de universidad, cuyos miembros debían ser progresivamente incorporados al de catedráticos³³. La LAU determinaba la selección de los profesores numerarios mediante un mecanismo en dos tiempos que recordaba al de la LGE, aunque con algunas diferencias. Para acceder a los cuerpos docentes era necesario contar con la habilitación del Ministerio de Educación y Ciencia, que debía ser concedida en unos concursos a nivel nacional, celebrados cada dos años con arreglo a una programación estatal de necesidades, en los que se evaluarían, además de los méritos académicos de los candidatos, los resultados de las pruebas que éstos realizaran³⁴. A los concursos de habilitación de adjuntos podrían presentarse doctores con tres años de experiencia docente o investigadora, y serían evaluados por un tribunal formado por tres catedráticos y dos adjuntos seleccionados por sorteo; los concursos de habilitación a cátedras estaban reservados a los adjuntos con tres años de docencia, y serían juzgados por tribunales de cinco catedráticos de asignatura igual o equiparada. Únicamente aquellos candidatos que

³³ La desaparición de la figura del profesor agregado venía a reconocer el relativo fracaso de su implantación, dado que no había contribuido a consolidar la estructura departamental, que era su objetivo original; su número se estancó y redujo en la segunda mitad de los setenta, y en vísperas de la LRU había poco más de 700, frente a más de 2.000 catedráticos -véase Tabla 3.7. La opinión generalizada en las universidades era que no se justificaba la diferencia de estatus entre catedráticos y agregados cuando tanto unos como otros habían realizado pruebas de ingreso similares, de manera que el propio Consejo Nacional de Educación informó favorablemente sobre la integración de los agregados en el cuerpo de catedráticos en septiembre de 1978 (*El País*, 5/9/78).

³⁴ La habilitación, como prueba de selección a nivel nacional previa a la adscripción por las universidades, se asemejaba notablemente a los concursos de la LGE, pero a diferencia de éstos, su superación no implicaba el ingreso en el cuerpo correspondiente, que sólo se obtenía después del segundo concurso.

hubieran sido habilitados mediante este proceso podrían presentarse a los concursos de adscripción de plazas, estos últimos convocados por las propias universidades que contaran con vacantes; en el caso de las cátedras, los concursos de adscripción serían juzgados por cinco catedráticos, algunos designados por la universidad y los restantes por sorteo, según lo que determinaran los estatutos (arts. 52-56). Como era previsible, el establecimiento de pruebas de habilitación estatal fue duramente criticado por aquellos que defendían la selección de todo el profesorado por las universidades individuales, es decir, fundamentalmente los PNNs, y grupos nacionalistas y de izquierda.

En lo referido al profesorado propio, las universidades tendrían derecho a contratar, además de a ayudantes, colaboradores y profesores visitantes, a profesores adjuntos y a catedráticos, entre aquéllos que, sin estar habilitados estatalmente, reunieran condiciones excepcionales acreditadas mediante informe del Consejo General de Universidades. En cualquier caso, para tratar de apaciguar las protestas de los PNNs, el proyecto declaraba taxativamente que se garantizaba en el empleo a todo el personal docente interino y contratado que se encontrara en ese momento al servicio de la universidad, cualquiera que fuera su denominación, en tanto que no se aprobaran los estatutos de las universidades, los cuales habrían de regular en el futuro la contratación del profesorado propio (Disposición Transitoria 3ª).

Otro aspecto polémico del proyecto era el acceso de los alumnos, para el que se establecían dos pruebas, una de carácter general, controlada por la universidad, y la otra más específica, llevada a cabo en la facultad o escuela a la que aspiraba el estudiante (art. 35.3). También se preveía la posibilidad de que aquellos centros que tuvieran insuficiencia de plazas pudieran limitar el acceso a los mismos, previo acuerdo del Consejo General de Universidades, y a propuesta de la universidad interesada (art. 36).

No obstante, la faceta más controvertida de la legislación era, sin duda, la titularidad de las universidades, que quedaba claramente en el ámbito de competencias del Estado. El impulsor de la ley, González Seara, negó repetidamente que la misma estuviera dirigida contra las autonomías, y aseguró que lo que se pretendía garantizar

era la autonomía de la universidad frente a las injerencias de otras instancias. Su postura se resumía en el propio preámbulo del proyecto:

"conviene hacer una precisión inicial: la autonomía universitaria se ha venido planteando como una alternativa frente al centralismo y el dirigismo ministerial (...). Al establecerse en la Constitución el nuevo sistema de las autonomías territoriales podría pensarse por algunos -y en ocasiones se ha dicho así expresamente- que la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas resolvería el problema de la autonomía universitaria, con lo cual se incurriría en la contradicción de querer huir de un dirigismo de la Administración Central para caer en un dirigismo de las Comunidades Autónomas. En contra de ese criterio, la presente Ley contempla la autonomía universitaria como una fórmula de autogobierno de la Universidad, dentro de unos límites que la propia Ley señala, opuesta a las injerencias e intervenciones esterilizantes o partidistas (...). Esta concepción es independiente de la distribución de poder y de competencias entre la Administración Central del Estado y las Comunidades Autónomas, que se reflejará en los diversos Estatutos y que constituye una cuestión distinta (Preámbulo del proyecto de LAU, *Boletín de las Cortes*, 1978, n° 221).

De cualquier manera, a la cerrada hostilidad de los grupos nacionalistas al proyecto se unió la oposición de los partidos de izquierda, si bien las posturas de PCE y PSOE eran algo más conciliadoras que las de CDC, PNV, PSC y PSUC, como se vio tras una reunión de los partidos políticos celebrada a los pocos días de presentado el texto en el Congreso (*El País*, 15/12/1978). Por otra parte, dentro de los sectores universitarios más conservadores también se planteaban reticencias al diseño de los órganos de gobierno de las instituciones, en concreto a la existencia de un Consejo Económico con notables competencias y una presidencia ejecutiva, que se pensaba que podía restar autoridad a los cargos puramente académicos; en este sentido se expresaron algunos rectores en una reunión del Consejo celebrada para discutir el borrador de la ley (*El País*, 13/7/1978). Parecía claro que las críticas

precedentes de las universidades y de los partidos políticos constituían una presión considerable para un gobierno que no contaba en principio con el apoyo de la mayoría absoluta del parlamento, por lo que resultó imprescindible que a partir de aquel momento se dieran nuevos intentos de establecer algún tipo de acuerdo sobre los contenidos de la ley.

La disolución de las Cortes que siguió a la aprobación de la Constitución frenó el desarrollo legislativo de la LAU, ya que las elecciones se celebraron el 1 de marzo de 1979, y el nuevo gabinete no se formó hasta abril. Sin embargo, aunque UCD renovó su victoria electoral -sin mayoría absoluta- y aunque se mantuvo al mismo equipo de personas al frente del departamento de Universidades e Investigación, que pasó a constituir un ministerio propio³⁵, el gobierno decidió no ratificar el proyecto y elaborar uno nuevo. La razón dada por González Seara fue que el nuevo contexto constitucional y la discusión sobre los proyectos de estatutos de autonomía de las nacionalidades exigían que la LAU experimentara una serie de modificaciones, para lo cual era conveniente un nuevo período de reflexión y debate.

Entre mayo y julio de 1979 se celebraron más consultas con los sectores involucrados y los partidos, y se preparó otro anteproyecto, que fue presentado ante el Consejo de Rectores en el último mes citado. El Consejo de Ministros lo aprobó casi inmediatamente, y se remitió a las Cortes en noviembre de 1979, justo un año después de la recepción por el parlamento del primer proyecto (*Boletín Oficial de las Cortes*, nº 99-I, 23/11/79).

Entre el primer plan y el segundo existía, como es lógico, una sustancial continuidad, pero también se podían encontrar diferencias de contenido muy considerables, además de algunos cambios en la

³⁵ El Ministerio de Universidades e Investigación se creó por el R.D. 708/1979 de 5 de abril. Luis González Seara fue nombrado ministro, y el anterior Director General de Universidades, Manuel Cobo del Rosal, subsecretario. El Ministerio de Educación quedó en manos del sector democristiano conservador de UCD, y al frente del mismo se puso a José Manuel Otero Novas.

estructura y orden del texto³⁶. Las principales novedades eran cuatro. En primer lugar, se admitía definitivamente la posibilidad de que las comunidades autónomas pudieran asumir la titularidad de las universidades establecidas en su territorio; ello incluía tanto la capacidad para crear nuevas universidades como la transferencia de las instituciones ya existentes, en función de lo que determinara el estatuto de autonomía (arts. 11 y 12).

En segundo lugar, se introducían algunos cambios importantes en los procedimientos de selección del profesorado y de creación de las plazas. Por una parte, se eliminaba la exigencia de habilitación para el acceso al cuerpo de profesores adjuntos, y en su lugar se disponían concursos de acceso directo a las plazas, a los cuales podían presentarse doctores con tres años de experiencia docente o investigadora; dichos concursos serían convocados y se celebrarían en la propia universidad, y estarían juzgados por un tribunal compuesto de dos miembros nombrados por la universidad, dos por sorteo y un presidente designado por el Ministerio de Universidades, salvo en el caso de los concursos de traslado, cuyos tribunales contarían con cuatro miembros designados por la universidad y un presidente nombrado por el ministerio (arts. 51 y 52). La habilitación para los catedráticos se mantenía, pero se cambiaba en parte la composición de los tribunales juzgadores, ya que tanto en los concursos de habilitación como en los de adscripción el presidente no sería designado por sorteo, sino directamente por el ministerio (arts. 54 y 56). Por otra parte, se determinaba que las plantillas de los cuerpos docentes del estado se establecerían por las Cortes mediante ley, y

³⁶ El segundo proyecto se podía considerar, en términos generales, más preciso y ordenado que el primero. Los tres primeros capítulos del publicado en 1978 presentaban títulos algo vagos: "Principios fundamentales", "De las universidades" y "De la autonomía universitaria", que en el de 1979 se sustituían por un título preliminar, y por "De las universidades y de su creación, reconocimiento y régimen", "Estructura orgánica de la docencia e investigación", y "Régimen económico". El resto de los títulos eran muy similares: "Del Gobierno y Administración de las Universidades", "Del estudio y los estudiantes", "De la enseñanza y de los planes de estudio", "De la investigación", "Del profesorado", "Del personal no docente", y "De la Administración Universitaria".

que su distribución posterior para cada centro se fijaría por el Ministerio de Universidades, de acuerdo con criterios generales informados por el Consejo General de Universidades (art. 50); esta disposición suponía una modificación muy significativa con respecto al primer proyecto, en el que las plazas eran creadas por cada universidad, dentro de sus créditos presupuestarios aprobados.

En tercer lugar, se sustituía el Consejo Económico por un Consejo Social, cuyo concepto y funciones se transformaban de manera sustancial. El Consejo Social dejaba de ser un órgano de gestión económica para concebirse como un "cauce de articulación entre la universidad y su entorno social", con labores de colaboración económica y supervisión, pero sin poderes de gestión. El presidente ya no tenía carácter ejecutivo, y el gerente no dependía de aquél, como en el primer proyecto, sino del rector (arts. 28.4 y 28.9).

Por último, otra diferencia notable se hallaba en la composición del Consejo General de Universidades. Mientras en el primer plan éste era básicamente idéntico a la antigua Junta Nacional de Universidades, al integrarse por los rectores y presidentes de los Consejos Económicos de las universidades, en el segundo constituía un órgano más heterogéneo y político: además de los rectores de las universidades públicas, formaban parte del mismo los consejeros de educación de las comunidades autónomas y entes preautonómicos, y un número igual de miembros designados por la administración central del Estado. Las secciones del Consejo serían dos, la Académica, formada por los rectores, y la de Programación, constituida por los restantes consejeros, y ambas estarían presididas por el ministro (art. 69). La regulación del Consejo General recordaba a la del Consejo de Universidades que posteriormente establecería la LRU.

A pesar de los cambios introducidos, la oposición al proyecto continuó siendo robusta en los meses inmediatos a su presentación. El mismo día de su publicación en el *Boletín de las Cortes*, el 23 de noviembre, el Consell Interuniversitari de Catalunya, presidido por el consejero de cultura de la Generalitat, criticó duramente a la LAU en una declaración oficial. En la misma se decía que la autonomía universitaria debía comprender la gestión económica y respetar el principio de presupuesto único, y se rechazaba el control directo del

ministerio sobre las plantillas de los cuerpos docentes. Se reclamaba la selección de los profesores por las propias universidades, y se exigía la supresión del nuevo artículo 8.2, que garantizaba que cualquier estudiante tendría derecho a recibir enseñanza en castellano; dicho artículo se consideraba un atentado a la convivencia entre el catalán y el castellano (*El País*, 24/11/1979).

Por otro lado, las asociaciones estudiantiles, que durante los años previos no habían cesado en sus críticas a la selectividad, emprendieron una oposición más activa al proyecto, si bien, en gran medida, esto fue así más por el desacuerdo con el conjunto de la política educativa de UCD que por el contenido concreto de la LAU. En aquellos momentos se estaba discutiendo la Ley Orgánica reguladora del Estatuto de Centros Escolares (LOECE), elaborado por el Ministerio de Educación, que a diferencia del de Universidades e Investigación, estaba dominado por los sectores más próximos a la Iglesia; la percepción de que dicho estatuto favorecía a los centros privados en detrimento de los públicos movilizó a las organizaciones de estudiantes y partidos de izquierda en contra del mismo, y sirvió para aglutinar una amplia protesta frente a los "estatutos de UCD"³⁷.

Esta actitud incluyó también al PSOE, a pesar de que muchos de sus miembros podían reconocer en privado que su desacuerdo concernía sobre todo a la legislación sobre enseñanza media, y que gran parte del proyecto de reforma universitaria era perfectamente asumible por el partido (Pérez Díaz, p. 277). El principal responsable en temas de educación del PSOE, Javier Solana, criticó con dureza la LAU, y llegó a afirmar que ésta era "más regresiva que la Ley General de Educación" (*El País*, 2/2/1980). En vísperas del inicio de la tramitación parlamentaria de la ley, en febrero de 1980, el PSOE presentó un texto alternativo a la LAU en el que se trataban de marcar las diferencias entre su postura y la del ministerio, y que incluía una introducción, "Crítica general al proyecto de Ley de Autonomía Universitaria": en dicha introducción se afirmaba que la

³⁷ La protesta alcanzó su punto culminante con los dramáticos acontecimientos del 13 de diciembre de 1979, cuando dos estudiantes que se manifestaban en Madrid en contra del estatuto de centros fueron muertos por disparos de la policía.

propuesta del gobierno no era "una verdadera Ley de Autonomía Universitaria al no conceder un margen apreciable de autonomía a las Universidades y reservar a la Administración un elevado número de competencias", y además establecía "una innecesaria e injustificada selectividad universal", que abría "un campo ilimitado para la discrecionalidad administrativa violando la garantía fundamental de la igualdad de los ciudadanos ante los servicios públicos" (PSOE, 1980, pp. 5-11). Sin embargo, el hecho de que a lo largo de los meses siguientes el PSOE alcanzara un acuerdo con el gobierno sobre el texto que éste último había presentado demostró que las discrepancias de fondo eran mucho menores de lo que podría pensarse por el tono descalificatorio de las críticas³⁸.

La circunstancia que contribuyó a acercar las posturas del gobierno y del PSOE y otros grupos de la oposición fue la creciente división en el seno de UCD respecto al contenido y la oportunidad del proyecto de ley. Ya en los primeros días de 1980 se había publicado que un informe interno del partido expresaba su contrariedad por la regulación que se hacía de la representación de los intereses sociales en la universidad, la cual era considerada inconstitucional y contraria a la auténtica autonomía universitaria (*El País*, 6/1/1980). Por su parte, los sectores confesionales de UCD disentían del tratamiento dado a las universidades privadas, especialmente en el artículo 14, que exigía el reconocimiento oficial de las mismas a través de una ley, en tanto que se establecía que dicho reconocimiento no implicaría la concesión de subvenciones públicas a las instituciones. Esta regulación era considerada excesivamente estatista y una cesión inaceptable del sector socialdemócrata de

³⁸ Las diferencias entre el proyecto del PSOE y el del gobierno afectaban a diversas cuestiones, como la composición de los claustros, que serían "paritarios" en el texto del PSOE; el profesorado, que no precisaría la habilitación para ingresar en los cuerpos docentes, y que en el caso de los no numerarios podría alcanzar carácter permanente con la primera renovación de su contrato; también en el control de ciertas competencias estatales, como la fijación de las plantillas o la determinación de las titulaciones oficiales, que en el borrador del PSOE residían en las Cortes Generales en lugar del gobierno. La mayoría de dichas propuestas no fueron incluidas en el acuerdo que se alcanzó con UCD.

UCD a la izquierda, de manera que comenzaron a escucharse voces dentro del partido que solicitaban un período más largo de reflexión para evaluar el proyecto. En este contexto, y frente al temor de que el ala más conservadora del partido del gobierno forzara la retirada de la LAU para introducir un texto con menor contenido reformista, el PSOE reconsideró su posición y buscó un acercamiento con el ministerio de Universidades, al que pronto se unieron otros grupos.

En este sentido, y a pesar de que continuaban las críticas a la LAU, en el comienzo de los debates de la comisión de Educación, en abril de 1980, socialistas y comunistas se negaron a votar las enmiendas a la totalidad con devolución del proyecto presentadas por la Minoría Catalana y Euskadiko Ezquerria, con el argumento de que así evitarían que el gobierno enviara de nuevo a la Cámara un proyecto más regresivo. Inmediatamente después se inició el trabajo de la ponencia, durante el cual se llevó a cabo una ardua tarea de negociación entre el ministerio y los grupos de la cámara. El primer acuerdo del gobierno se cerró con el PNV, que hizo público su apoyo al proyecto cuando se ampliaron sustancialmente las competencias de las comunidades autónomas, entre las cuales se incluían la autorización para la creación de universidades privadas y el control de la financiación de las universidades asentadas en su territorio (Informe de la ponencia, *Boletín oficial de las Cortes*, 1980, 99-I 2, arts. 11 y 22). Posteriormente, en junio, la Generalitat llegó a un principio de acuerdo sobre la ley, cuando se suprimió el artículo 8.2 -el que expresaba el derecho a la enseñanza en castellano- y se autorizó a las comunidades autónomas con competencias en educación superior a que fijaran el procedimiento de aprobación de los estatutos de sus universidades (*El País*, 12/6/1980); con ello se consiguió que la Minoría Catalana aceptara, o al menos no se opusiera abiertamente al mantenimiento de algún tipo de supervisión a nivel nacional para la selección de los profesores funcionarios.

En el otoño continuaron las negociaciones con el PSOE, y a finales de octubre se divulgó que la ponencia había realizado importantes modificaciones del borrador, con la aquiescencia de los dos principales grupos parlamentarios. El arreglo alcanzaba a la definición de las tasas -se renunciaba a que tendieran a cubrir los costos de la enseñanza -, al establecimiento de pruebas de selectividad

-cuya implantación no se imponía en la ley, sino que se dejaba al criterio del Consejo General de Universidades (Informe de la ponencia, art. 31.6)-, al Consejo Social, llamado ahora Consejo de Universidad, y para el que disponía una composición mixta de académicos y representantes del medio social (art. 28.2 C), y al profesorado: se ordenaba nuevamente que las plantillas serían fijadas por las propias universidades, y que adjuntos y catedráticos serían seleccionados por comisiones designadas por las propias universidades -en cuatro de sus cinco miembros- entre candidatos habilitados por el Ministerio de Universidades (arts. 50-58). Además, se establecía que los profesores que vieran renovados sus contratos por segunda vez adquirirían la condición de profesor permanente, con contratos indefinidos sólo rescindibles estatutariamente (art. 59.3).

Aunque el acuerdo con los principales grupos parlamentarios parecía despejar el camino para la aprobación parlamentaria de la reforma, los problemas internos de UCD se agudizaron, y los planteamientos críticos del sector democristiano del partido se hicieron patentes incluso en el seno de la comisión de Educación. La tramitación del proyecto en la comisión fue sorprendentemente rápida, puesto que tanto el gobierno como el PSOE deseaban asegurar una ratificación rápida del mismo, y ello ocasionó las protestas de varios diputados de UCD, como José Luis Meilán Gil, Manuel Díaz Pinés o Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, quienes argumentaban que se estaba actuando con precipitación en aras de mantener el acuerdo con el partido socialista; las disensiones internas desembocaron incluso en enfrentamientos dialécticos de algunos de estos diputados con la presidenta de la comisión, la socialdemócrata Carmela García Moreno. En cualquier caso, aunque las discrepancias afectaban a aspectos sustanciales de la ley -en especial la regulación sobre las universidades privadas-, las relaciones de poder interno del partido no estaban ausentes del fondo del debate. La discusión sobre el proyecto se vio interferida por la batalla que se estaba librando en el seno de UCD por el control del partido, y el acuerdo con el PSOE fue utilizado como arma arrojadiza por aquellos que deseaban derribar a Adolfo Suárez. De esta manera, si bien la comisión llegó a aprobar el proyecto el 19 de diciembre, la dimisión de Suárez a

finales de enero de 1981 y la elección de un nuevo presidente supusieron un nuevo freno a la tramitación del mismo.

La marcha de Suárez trajo consigo la del ministro González Seara. El nuevo gobierno, presidido por Leopoldo Calvo-Sotelo, suprimió además el Ministerio de Universidades e Investigación, e integró el departamento como una Secretaría de Estado en el renovado Ministerio de Educación y Ciencia, a cuyo cargo se situó a Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona, en tanto que Manuel Cobo del Rosal fue nombrado secretario de Estado. Aunque el gobierno asumió el compromiso de continuar la tramitación de la LAU, pronto se vio que deseaba introducir algunas modificaciones en el mismo, y que no iba a resultar fácil alcanzar acuerdos con los demás grupos en el pleno del Congreso, especialmente si se tenían en cuenta las discrepancias existentes en el seno de la propia UCD. La decisión de la Junta de Portavoces, a instancias del partido del gobierno, fue que el proyecto volviera a la comisión en lugar de discutirse en el pleno; se esperaba que una nueva tramitación por la ponencia solventara las diferencias y pudiera reenviarse el texto en menos de un mes para ser discutido en mayo en el pleno.

Las discusiones de la ponencia llevaron más tiempo del previsto, pero, con la sorpresa de muchos, en junio de 1981 se consiguió un nuevo pacto entre UCD y el PSOE, que suponía para este último la renuncia a algunos de los puntos en los que anteriormente logrado imponerse; en esta ocasión, el interlocutor de este último partido ya no era Javier Solana, sino Gregorio Peces-Barba, de quien se afirmaba que poseía una visión algo más conservadora y tradicional de la universidad española. El texto consensuado volvía a incluir la garantía de la enseñanza en castellano, además de recortar la posibilidad de transferir las competencias en universidades a las comunidades autónomas, y de establecer que la permanencia del profesorado contratado sólo se podía adquirir si éste había obtenido previamente la habilitación estatal; también se modificaba la composición de los claustros, para asegurar una mayor participación del profesorado numerario (*El País*, 9-10/7/1981). Esta versión del proyecto fue considerada inaceptable por los nacionalistas y los rectores de las universidades catalanas y vasca, e incluso por buena parte de los socialistas, quienes a pesar de mantener la disciplina de

partido no dejaron de expresar sus discrepancias (*El País*, editorial, 19/11/1981).

En cualquier caso, el proyecto tampoco pudo salir adelante con esta última redacción. Las disputas internas de UCD continuaron, con mayor acritud si cabe, y la LAU constituyó uno de los temas de conflicto entre el sector conservador y democristiano -la "plataforma moderada"- y el resto del partido. Los moderados seguían descontentos con la regulación de la enseñanza superior privada, que consideraban discriminatoria hacia la misma en temas como la subvención a los centros, o la no presencia de sus representantes en el Consejo General de Universidades; asimismo, criticaban la inclusión de la expresión "servicio público" a la hora de definir a las universidades, a pesar de que ésta ya había sido adoptada en el primer proyecto de la ley, con el argumento de que dicho concepto podía suponer el inicio de una "estatificación" de la enseñanza privada. Ante la imposibilidad de imponer sus criterios en el seno del partido -que, de hacerse así, supondría la ruptura inmediata del acuerdo con los socialistas-, los moderados solicitaron en repetidas ocasiones que se frenara la tramitación del proyecto; así lo hizo, por ejemplo, Óscar Alzaga, cuando aseguró a mediados de noviembre, tras varios meses de bloqueo en la ponencia, que no era el momento adecuado para el debate de la LAU, debido a la crisis de gobierno y a las diferencias dentro del partido (*El País*, 18/11/1981).

La reestructuración del gobierno efectuada en diciembre de 1981 trajo la sustitución del ministro Ortega y Díaz-Ambrona por Federico Mayor Zaragoza, pero ello no mejoró las perspectivas de la LAU. Aunque el presidente Calvo-Sotelo asumió el compromiso de apoyar y sacar adelante la ley, su esfuerzo resultó baldío, dada la desintegración del partido en el último año de su mandato. En febrero de 1982 volvió a reunirse la comisión para debatir el proyecto, al tiempo que se iniciaba una huelga masiva de profesores no numerarios, quienes trataban de presionar a los legisladores para que reconsideraran el carácter permanente de los contratos; a dicha huelga se unió la de los profesores adjuntos y la de los profesores de escuelas universitarias, que trataban de asegurar con la reforma una mejora de su estatus. En este ambiente, los intentos de UCD de introducir algunas modificaciones que satisficieran al ala más

conservadora del partido -como, por ejemplo, la posibilidad de garantizar algún tipo de subvención a las universidades privadas- fueron rechazados de plano por el PSOE, quien no estaba dispuesto a ofrecer más concesiones de las atendidas en el acuerdo del año anterior, y que ya le habían causado ciertos problemas internos y en sus relaciones con otros partidos de la oposición.

Sin embargo, el acontecimiento que precipitó el bloqueo definitivo de la reforma fue una carta publicada en el diario *Ya* el 14 de marzo de 1982, firmada por un grupo de catedráticos de universidad encabezados por Eduardo García de Enterría, en la que se criticaba duramente el proyecto de Ley de Autonomía Universitaria. La carta afirmaba que el texto salido de la comisión constituía una afrenta a la auténtica autonomía universitaria, puesto que se ignoraba toda noción de calidad de la enseñanza; la transformación de la mayor parte del profesorado en vitalicio equivalía a la estabilidad en sus puestos de profesores a quienes no habían pasado ningún control de sus conocimientos, lo que suponía una inadmisibles discriminación y arbitrariedad, sólo amparada en la demagogia política. También se censuraba la política de tasas y becas, a la que se acusaba de no cambiar en lo más mínimo la situación vigente. Por su parte, se denunciaba el "aldeanismo" de algunas universidades, consecuencia de una mal entendida regionalización. El artículo finalizaba con la aseveración de que la LAU no satisfacía a ningún estamento universitario, ni a los PNNs, ni a los adjuntos, ni a los profesores de escuelas universitarias, ni a "nosotros tampoco" -es decir, a un sector significativo de los catedráticos.

Estas críticas tuvieron un impacto decisivo en el gobierno, quien hubo de reconocer su incapacidad para sacar adelante la ley sin el apoyo de los universitarios, y en especial de los catedráticos. Coincidiendo con una reunión extraordinaria del Consejo de Rectores el 16 de marzo, sobre cuyos resultados hubo un significativo silencio oficial, la Junta de Portavoces retrasó a una fecha indeterminada el inicio del debate de la LAU en el pleno del Congreso. Con dicha decisión resultó evidente que se había roto el acuerdo entre UCD y PSOE, y que el proyecto había muerto para el resto de la legislatura. Una reunión de los dirigentes de los partidos al máximo nivel -el presidente Calvo-Sotelo y Felipe González- se saldó

con el fracaso del último intento negociador; el PSOE insistió en que no haría ninguna otra cesión para aplacar a los conservadores y a ciertos catedráticos, de manera que el gobierno optó por retirar definitivamente el proyecto en el consejo de ministros del 16 de abril.

La retirada de la LAU supuso un alivio para la mayor parte de los sectores universitarios y de los grupos políticos. Los democristianos de UCD y Alianza Popular mostraron su satisfacción, al igual, aunque por distintas razones, que los nacionalistas catalanes y vascos. Los socialistas criticaron duramente al gobierno por no cumplir su compromiso, y exigieron la dimisión del ministro Mayor Zaragoza, pero no se sintieron excesivamente defraudados; las encuestas les auguraban la victoria en las elecciones que iban a celebrarse próximamente, y ello les permitiría elaborar su propia versión de la LAU, lo que anunciaron que incluirían en su programa electoral.

El fracaso de la Ley de Autonomía Universitaria puso de manifiesto la dificultad de elaborar una reforma con el concurso de los distintos estamentos del sistema educativo superior, debido a la existencia de grandes diferencias de intereses laborales y a la politización y división ideológica que habían dominado el debate universitario desde la última década del franquismo. La defensa abierta de los intereses de grupo y la casi total postergación de las cuestiones relacionadas con la calidad de la docencia y la investigación llevadas a cabo en la universidad fueron las notas dominantes de un debate que agotó muchos esfuerzos y desmoralizó a una buena parte del profesorado, que veía cómo una serie de transformaciones necesarias para el buen funcionamiento de las instituciones eran aplazadas durante años en aras de conseguir una reforma global del sistema.

3.8. Conclusiones

Durante los años setenta la universidad española alcanzó la categoría de "educación superior de masas", en el sentido dado por Martin Trow a dicho concepto en su conocido artículo (1974): las instituciones acogieron a un crecido porcentaje de los jóvenes

españoles, y al mismo tiempo diversificaron sus enseñanzas e integraron titulaciones que anteriormente se impartían en otro tipo de centros. Esto fue así, en parte, por la propia dinámica social y económica del país, que llevó a un constante aumento en la demanda de educación superior, pero también fue el fruto de políticas diseñadas al efecto, en especial de la Ley General de Educación. Dicha ley tenía muchos puntos en común con otras reformas planteadas en países de nuestro entorno, que también habían tratado de fomentar la expansión y diferenciación de las enseñanzas, e incluso, a pesar de haberse elaborado en un país más atrasado y en un sistema político autoritario, planteaba algunas innovaciones, como la supresión de las pruebas de acceso a la universidad y la integración de toda la educación superior en las universidades.

La universidad de masas reportó indiscutibles ventajas desde el punto de vista de la igualdad social, la capacitación profesional de la población activa y la elevación del nivel cultural medio de los ciudadanos, pero no ayudó a resolver los problemas de funcionamiento interno que habían aquejado a las instituciones españolas desde la década anterior. Al conflicto relacionado con las condiciones de acceso de los alumnos a los centros se sumó la contratación de un gran número de profesores no numerarios con escasas perspectivas de promoción académica. La falta de acuerdo sobre los procedimientos de selección del profesorado permanente y el estancamiento de los gastos en educación superior a mediados de los setenta crearon una situación laboral explosiva, que se agravó por las especiales circunstancias políticas de los últimos años del franquismo, al mismo tiempo que dichos problemas laborales reforzaban a su vez la politización de la universidad. La conflictividad en los centros obstaculizó las reformas propuestas por la LGE en el gobierno y administración de las universidades, y condujo a que, con el restablecimiento de la democracia, se intentara llevar a cabo una nueva legislación reguladora con la participación de todos los integrantes de la comunidad universitaria: tras casi cinco años de arduas consultas y negociaciones, las posturas irreconciliables dentro de la universidad y las divisiones internas en el seno del partido del gobierno dieron al traste con el proyecto de Ley de Autonomía Universitaria.

El debate de aquellos años fue muy intenso, pero se centró ante todo en las cuestiones laborales y de distribución del poder, y muy poco en las puramente académicas y en las relacionadas con la calidad de los servicios prestados por las instituciones. Esto explicó, en buena medida, el decepcionante resultado de la reforma de las enseñanzas y titulaciones llevada a cabo a partir de la promulgación de la LGE; por el contrario, la actividad científica de las universidades experimentó un notable progreso, dentro de un nivel de partida muy bajo, pero ello fue más el efecto de políticas científicas específicas que una consecuencia de la reforma educativa, que casi en ningún momento de su desarrollo tuvo presente los problemas derivados de la débil estructura investigadora del sistema educativo superior.

CAPÍTULO CUATRO

LA LEY DE REFORMA UNIVERSITARIA

Este capítulo está dividido en cinco partes. En la primera veremos brevemente el proceso de elaboración de la Ley de Reforma Universitaria, a partir de la victoria electoral del PSOE en octubre de 1982. En los cuatro siguientes se describe el contenido del programa de dicha reforma. Veremos, en el apartado segundo, que el desarrollo de la autonomía universitaria constituía el núcleo de la ley. Junto a ello, el esquema de descentralización política y atribución de una serie de competencias en educación superior a las Comunidades Autónomas, queda expuesto en el apartado tercero. En el apartado cuarto, el más extenso y desarrollado del capítulo, se explica el modelo de universidad diseñado en la LRU, y en concreto las cinco reformas asociadas a la mejora de los servicios prestados por las universidades: establecimiento de garantías para la igualdad de acceso de los alumnos, puesta en marcha de una auténtica estructura departamental, mejora en los procedimientos de empleo, formación y selección del profesorado universitario, reforma de las titulaciones y planes de estudio, y fomento de la investigación. El quinto y último apartado está dedicado a describir los órganos de coordinación y participación social de las universidades, el Consejo de Universidades y el Consejo Social.

4.1. La elaboración de la reforma

La victoria del PSOE en las elecciones del 28 de octubre de 1982 cambió de manera decisiva el escenario en el que se habían desarrollado hasta entonces los intentos de legislar sobre la educación superior. Con un apoyo electoral masivo -un 48 por ciento de los votos-, una mayoría parlamentaria de 202 escaños de un total de 350, y con la legitimidad democrática que proporcionaba el hecho de tratarse de un partido que procedía de la oposición al régimen franquista, el PSOE se hallaba en una situación inmejorable para abordar con firmeza los graves problemas en los que se había sumido la universidad española durante las décadas precedentes.

El partido llegaba al poder con una clara voluntad reformista. Su lema electoral, "por el cambio", y la frase que, según su líder, Felipe González, sintetizaba su programa de gobierno, "queremos que España funcione", avanzaban la aspiración de llevar a cabo un ambicioso plan de reformas encaminadas a la modernización del país. La "modernización", una palabra clave tanto en España como en otros países del sur de Europa, era vista en cierta manera como un proceso de "europeización" (Maravall, 1993, p. 79), es decir, de acercamiento a la forma de organización del estado y a los valores sociales predominantes en los países occidentales. En este sentido, la transformación del sector público se concebía como una de las tareas prioritarias del nuevo gobierno, y en especial la renovación de aquellas instituciones que podían contribuir en mayor medida a la igualdad y al desarrollo social y económico, entre las que se encontraba, sin duda, la universidad.

No obstante, en los inicios de la transición a la democracia el partido socialista no había contado con un programa de política universitaria claramente definido. Su tradición de pensamiento en este campo estaba menos consolidada que en lo tocante a la enseñanza primaria, cuya potenciación y reforma había constituido el núcleo del programa educativo socialista desde sus orígenes. En tanto que en el seno del partido existía un acuerdo sobre las líneas básicas de la política educativa en los primeros niveles de la enseñanza, la universidad suscitaba opiniones más diversas: aunque el partido siempre había estado unido en defender la noción de autonomía universitaria, dentro del mismo podían encontrarse desde aquéllos

que, integrados en el movimiento de PNNs, se limitaban a apoyar sus reivindicaciones laborales y a propugnar la eliminación de la selectividad, hasta los que, habiendo estudiado en algunas de las mejores universidades norteamericanas, inglesas, o de otros países, mostraban una mayor preocupación por la promoción de la calidad educativa y de la ciencia.

El debate sobre la Ley de Autonomía Universitaria había obligado de alguna manera al PSOE a definir su política de educación superior. Pronto se vio que algunos dirigentes adoptaban una postura más conciliadora con el gobierno de UCD, como Gregorio Peces-Barba, y otros una actitud más crítica y más cercana a los demás partidos de la oposición, y en especial a los nacionalistas catalanes, como Javier Solana y José María Maravall. En cualquier caso, como hemos visto en el apartado 3.7, las diferencias de fondo entre los socialistas y el sector mayoritario de UCD no eran tan grandes, pudiéndose alcanzar acuerdos sobre el contenido de la ley en dos ocasiones, la primera de la mano de Solana, y la segunda de Peces-Barba. La ruptura del partido del gobierno y la retirada del proyecto dieron lugar a que fuera finalmente el PSOE el que tuviera la responsabilidad de diseñar la esperada reforma.

En el verano de 1982, cuando las encuestas garantizaban una más que segura victoria electoral del PSOE, el que iba a ser Ministro de Educación y Ciencia del futuro gobierno, José María Maravall¹, comenzó a trabajar, encargado por el propio Felipe González, en la preparación de una nueva versión de la Ley de Autonomía Universitaria. Para ello formó un equipo con Joaquín Arango y Alfredo Pérez Rubalcaba, al que más tarde se incorporó Emilio Lamo de Espinosa, todos ellos sociólogos, excepto Rubalcaba, que era químico. En diciembre, tras las elecciones, se constituyó el gobierno socialista, y Maravall incorporó a este equipo a los principales cargos del ministerio: Pérez Rubalcaba fue nombrado Director del Gabinete de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación -Carmina Virgili, catedrática de Geología, fue designada Secretaria de Estado-, en tanto que en la Dirección General de

¹ Maravall era catedrático de Sociología de la Universidad Complutense, además de miembro de la ejecutiva del PSOE.

Enseñanza Universitaria se situó a Lamo de Espinosa y en la Secretaría General Técnica a Joaquín Arango. Todas estas personas, junto con otras, como Francisco de Asís Blas de Aritio, Santiago Varela, Jesús Leguina, o Josep Borrell, formaron parte de la comisión que redactó el borrador final de la ley universitaria entre diciembre de 1982 y mayo de 1983.

El proyecto de Ley de Reforma Universitaria², a diferencia del de la LAU, se elaboró sin la participación de las universidades ni de sus representantes. El Consejo de Rectores fue informado por el ministro Maravall de las líneas fundamentales de la LRU a principios de año, pero no intervino directamente en su preparación. El gobierno argumentó que el debate social y universitario previo a la ley ya se había producido durante la discusión de los proyectos fracasados de UCD, y que por lo tanto no era necesario abrir una nueva ronda de consultas, sino formular de una vez un texto que resultara aceptable para la mayoría (Souvirón Morenilla, p. 114). En realidad, el ministerio era consciente de que un nuevo período de debate hubiera podido abrir fisuras en el seno de la mayoría parlamentaria y volver a traer algunos de los problemas experimentados anteriormente con la LAU, por lo que se decidió seguir una estrategia de rapidez y discreción.

A finales de mayo ya existía un proyecto de ley que fue remitido a las Cortes (*Boletín Oficial de las Cortes*, 1 de junio de 1983) y presentado a la opinión pública. El texto se dividía en 58 artículos - que en la versión final pasarían a 59-, distribuidos en nueve títulos, además de disposiciones adicionales y transitorias, cuyo contenido básico, como veremos a lo largo del capítulo, no difería radicalmente de los anteriores proyectos de la LAU, y en especial del negociado entre UCD y el PSOE en el otoño de 1980. En todo caso, la similitud entre ambos textos era superior, sin duda, a la que existía entre la

² El gobierno decidió cambiar la denominación del proyecto, en parte por las referencias negativas asociadas a la Ley de Autonomía Universitaria, y en parte porque se quería enfatizar la importancia del cambio en la universidad como elemento consustancial a la autonomía. En palabras de Maravall, "no tiene sentido la autonomía si no es para la reforma, a la vez que la reforma sólo es posible dentro de la autonomía" (Maravall, 1984, p. 127).

LRU y el proyecto alternativo a la LAU presentado por el propio grupo parlamentario socialista a principios de 1980³, lo que mostraba que, de alguna manera, la LRU podía considerarse más el producto del acuerdo construido a lo largo de la tramitación de la LAU entre el sector centrista mayoritario y el PSOE, que de una supuesta concepción socialista de la universidad, la cual, además, como ya he mencionado, no estaba claramente definida⁴.

No obstante, entre los rasgos peculiares del proyecto de la LRU sí había tres que lo hacían más asumible que la LAU para algunos de los grupos que se habían opuesto en determinados momentos a esta última. En primer lugar, la LRU establecía de manera inequívoca las competencias de las comunidades autónomas en materia de educación superior. En segundo lugar, eliminaba el requisito de la habilitación para concursar a las plazas de profesor, tanto de catedrático como de titular, y permitía a las universidades convocar los concursos públicos para la provisión de sus propias plazas, con dos de los cinco miembros del tribunal designados por ella. En tercer lugar, ofrecía una oportunidad de integración en los cuerpos docentes a una parte del profesorado no numerario, aquéllos con el título de doctor y un cierto número de años de experiencia. Las dos primeras medidas ganaron el apoyo a la LRU de los sectores más autonomistas, y en especial de la Minoría Catalana y de las universidades de Cataluña, no así del Grupo Vasco, que siguió oponiéndose a las que consideraba excesivas competencias del gobierno central. Las medidas segunda y tercera hicieron que se diluyera la resistencia de los PNNs, puesto que una parte sustancial de ellos, los más antiguos, vieron la ocasión de convertirse en profesores funcionarios; el resto, obviamente, se sintió agraviado,

³ Como veíamos en el capítulo 3º, el texto alternativo del PSOE establecía, entre otras disposiciones, la existencia de claustros y juntas de facultad "paritarios", así como el carácter permanente de los contratos de los PNNs una vez renovados.

⁴ La ausencia de "ideología socialista" en la LRU es destacada también por Souvirón Morenilla (1989), quien afirma que el rasgo más sobresaliente de la ley es su carácter transaccional, al recoger conceptos y expresiones procedentes tanto de la tradición liberal e ilustrada como de la propia Ley General de Educación de 1970 (Souvirón Morenilla, pp. 115-18).

pero las protestas fueron débiles y aisladas, dado que el movimiento se había dividido de manera definitiva. En cualquier caso, la mayoría de los PNNs comprendió pronto que la convocatoria de los concursos por las propias universidades les ofrecía unas mayores garantías de acceder a plazas de numerario.

La tramitación de la LRU fue extraordinariamente rápida, gracias a la amplia mayoría socialista en el Congreso y el Senado: mes y medio después de haber sido publicado el proyecto fue aprobado por el pleno del Congreso, el 14 de julio, sin excesivas modificaciones con respecto al proyecto enviado por el gobierno, y el 2 de agosto fue aprobado en su totalidad por el Senado, este último sin haber efectuado ninguna modificación al texto enviado por el Congreso. El proyecto se promulgó como Ley Orgánica el 25 de agosto de 1983, y se publicó en el BOE el 1 de septiembre.

A pesar de la rapidez en la tramitación, no obstante, no dejó de haber una viva discusión parlamentaria en torno a la ley. La principal oposición corrió a cargo de dos grupos, el Popular y el Vasco, y este último -o más concretamente el Gobierno Vasco- llegó incluso a interponer un recurso de inconstitucionalidad, que fue estimado en parte, como veremos. El debate, con frecuencia, se centró en cuestiones que ya habían surgido durante el debate de la LAU, con argumentos muy similares por parte de unos y otros. Así, por ejemplo, y al igual que había hecho el sector conservador de UCD en la anterior legislatura, se atacó la definición de la educación superior como servicio público, al tiempo que se defendía el concepto de universidad como institución. Como veremos en los apartados siguientes, la discusión fue asimismo apasionada al debatir las competencias de las comunidades autónomas, la composición y funciones del Consejo Social y la regulación del profesorado.

4.2. La autonomía de las universidades

El primero de los objetivos de la LRU era el desarrollo de aquellas disposiciones comprendidas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía que afectaban al sistema educativo superior. Ello incluía, por una parte, cumplir el mandato constitucional del

artículo 27.10, que reconocía la autonomía de las universidades en los términos que estableciera la ley. Por otra parte, suponía regular la distribución de competencias en materia de enseñanza universitaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La autonomía de las universidades se proclamaba en el art. 3.1 de la LRU, que afirmaba que éstas estaban "dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas". El resto del artículo servía para definir el contenido de dicha autonomía, que a su vez era desarrollada a lo largo de la ley. La autonomía incluía los siguientes aspectos:

1) La elaboración de los estatutos y las demás normas de funcionamiento interno, es decir, de las reglas formales que habían de definir la composición y funciones de sus órganos de gobierno, así como ciertos aspectos de la vida diaria de las universidades: procedimiento para la elaboración y reforma de los planes de estudio, para la selección de las plantillas de profesorado, normas para el ejercicio de las funciones docente e investigadora, etc. Los estatutos debían ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, si bien dicha aprobación habría de darse necesariamente si se ajustaban a la presente ley (arts. 3.1.a y 12). La Disposición Transitoria 2ª de la Ley disponía que en un plazo de seis meses a partir de la publicación de la misma cada universidad procedería a formar un claustro constituyente, bajo normas aprobadas por las comunidades autónomas o el ministerio, que habría de elegir al rector y elaborar los estatutos. Dichos claustros tendrían una representación de todos los estamentos universitarios, y en su composición debería haber como mínimo un 50 por ciento de profesores doctores, excepto en aquellas universidades en las que el porcentaje de doctores no superara el 35 del número total de profesores, en cuyo caso se podría autorizar un claustro con un 65 por ciento de docentes.

2) La elección y designación de los órganos de gobierno y administración de la universidad. Los estatutos debían establecer dichos órganos, y asegurar que en los mismos había una adecuada representación de los distintos sectores de la comunidad universitaria. La elección de los representantes de cada sector debía hacerse

mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (arts. 3.1.b, 4 y 13).

3) La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes (art 3.1.c). Una vez conocida la subvención pública cada universidad debía formular una programación plurianual, es decir, un plan de actividades con su correspondiente evaluación económica, a partir del cual elaboraría su presupuesto cada año, que habría de ser aprobado por el Consejo Social (arts. 54.1 y 14.2). No obstante, la autonomía presupuestaria de las universidades sólo podía moverse dentro de márgenes muy estrechos. Por un lado, las universidades apenas podían aspirar al control de sus ingresos, puesto que no podían determinar la cuantía de las tasas. La ley establecía que las tasas académicas de los estudios conducentes a títulos oficiales debían ser fijadas por la Comunidad Autónoma -o el gobierno central en el caso de las universidades situadas en territorios donde no se hubieran transferido las competencias educativas al gobierno autónomo- dentro de los límites fijados por el Consejo de Universidades (art. 54.3 b). Por otro lado, el control sobre los gastos también se limitaba considerablemente, al quedar dispuesto que el gobierno debía establecer el régimen retributivo de los profesores universitarios y que éste había de ser uniforme (art. 46.1). En cualquier caso, el grado de autonomía financiera era muy considerable con respecto a la regulación anterior, dado que las universidades podían incluso crear o suprimir puestos vacantes de profesor.

4) El establecimiento y modificación de las plantillas, la selección y formación del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que habían de desempeñar sus actividades (art. 3.1.d y e). Sin embargo, la autonomía en la selección del profesorado de los cuerpos docentes también se encontraba parcialmente limitada, como veremos más adelante con mayor detalle.

5) La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación. En el caso de aquellas titulaciones con carácter nacional y validez en todo el territorio nacional, los planes debían ajustarse a ciertas directrices aprobadas por el gobierno, y habían de ser

homologados previamente por el Consejo de Universidades (arts. 3.1.f, 28.1 y 29.2).

6) La creación de estructuras específicas que actuaran como soporte de la investigación y la docencia (art. 3.1.g). Además de la posibilidad de crear o modificar sus propios departamentos, las universidades podían proponer al ministerio o a la Comunidad Autónoma, a través de los Consejos Sociales, la creación o supresión de centros docentes -facultades, escuelas técnicas superiores y escuelas universitarias-, así como de institutos universitarios.

7) La admisión, régimen de permanencia -es decir, normas acerca del número máximo de convocatorias de examen de que dispondrían los alumnos- y verificación de conocimientos de los estudiantes (art. 3.1.h). El acceso a los centros universitarios estaría condicionado por la capacidad de aquéllos, y por lo tanto las universidades podrían fijar ciertos límites con arreglo a módulos objetivos establecidos por el Consejo de Universidades (art. 26.2). Aunque ésta era una novedad que podía ser muy significativa, puesto que abría la posibilidad de que las instituciones implantaran el *numerus clausus* por sí mismas, no se llegó a poner en práctica, al no determinar el Consejo de Universidades dichos módulos objetivos. Por otra parte, las universidades no podían establecer sus propios procedimientos de selección de los alumnos, ya que éstos sólo debían ser instituidos por el gobierno, oído el Consejo de Universidades (art. 26.1)

8) La expedición de sus títulos y diplomas (3.1.i), si bien, como se ha dicho tres párrafos más atrás, los títulos de carácter oficial estarían sometidos a una normativa general dictada por el gobierno.

9) El establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas (3.1.j), lo que podría realizarse, por ejemplo, en forma de convenios para el desarrollo de titulaciones comunes o para el reconocimiento de los créditos impartidos en la otra institución, o en forma de acuerdos para la puesta en marcha de proyectos de investigación.

10) La autonomía de las universidades implicaba, asimismo, que las resoluciones del rector y los acuerdos del claustro universitario, de la junta de gobierno y del consejo social agotaban la vía administrativa, de manera que para impugnarlos debía acudir directamente ante la

jurisdicción contencioso-administrativa (art. 22). Esto significaba que ni el Ministerio de Educación ni los consejos de gobierno de las Comunidades Autónomas podían revocar las decisiones de los órganos de gobierno universitarios, salvo en los supuestos expresamente contemplados en la Ley.

La autonomía adquirida por las universidades era, en definitiva, considerable, aun cuando se disponía de una serie de mecanismos de coordinación y planificación que la limitaban, y que veremos con más detalle en un apartado posterior. En todo caso, el diseño establecido en la LRU concedía un grado de autogobierno a las instituciones muy superior al de cualquier otra legislación en la historia contemporánea de España, y asimismo superior al de otros sistemas públicos de tradición continental, como el francés, italiano, griego o, incluso, el alemán (Souvirón Morenilla, p. 118).

La autonomía debía servir, ante todo, para que las universidades pudieran reformarse a sí mismas, y tuvieran la oportunidad de establecer sus propios mecanismos de control para un mejor funcionamiento de las instituciones, algo que veremos con más detalle en el apartado 4.4. El modelo al que acudían los reformadores para argumentar tal pretensión era el de las universidades alemanas, que desde el siglo XIX habían combinado su carácter público con una fuerte competencia entre sus distintas unidades, causa, según el ministro Maravall, del notable desarrollo científico que habían alcanzado aquéllas. En su discurso de presentación de la ley en el Congreso, Maravall expuso la conexión que, a su juicio, existía entre autonomía, competencia y calidad:

"La autonomía que esta Ley de Reforma Universitaria concede a las Universidades, así como su inserción en el marco de la Comunidad, van a generar un sistema universitario con unidades diversificadas y con personalidad propia, cuya competencia será estímulo para que se alcancen niveles más altos de calidad en todas ellas. A la vez, la Ley garantiza un mínimo de calidad homogénea para todas las Universidades, de modo que el principio de igualdad de oportunidades no se vea subvertido por el principio de autonomía" (DSC, 1983, p. 2.264).

En definitiva, la autonomía de las universidades no era concebida sólo como un derecho o garantía constitucional que había de ser desarrollada por ley, sino como un instrumento básico en la constitución de un nuevo modelo de universidad, basado en la capacidad de las instituciones para su propia reforma y en la competencia entre las mismas para alcanzar mayores cotas de calidad.

4.3. La descentralización política: competencias de las Comunidades Autónomas

La distribución de las competencias en educación superior entre las administraciones públicas no habían sido determinadas, en principio, por la Constitución, salvo en lo referente a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales y de las normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación, que se colocaban en el ámbito exclusivo de las competencias del Estado (art. 149.1.30). No obstante, la mayor parte de los estatutos de autonomía aprobados hasta entonces establecían plenas competencias en materia de educación para sus respectivas comunidades, lo que había constituido, además, una de las principales reivindicaciones de las minorías nacionalistas. Las transferencias a determinadas comunidades autónomas de los sectores educativos primario y secundario ya se habían producido a partir de 1980, y la LRU puso las bases para que se llevaran a cabo las del sector universitario.

La LRU preveía que la principal administración responsable de la planificación universitaria fuera la comunidad autónoma. Como hemos visto, las asambleas legislativas de las comunidades autónomas podían aprobar mediante una ley la creación de las nuevas universidades -o el reconocimiento en el caso de las universidades privadas-, en tanto que aquellas instituciones creadas por ley de las Cortes habían de contar con el acuerdo de los gobiernos autónomos correspondientes (arts. 5.1 y 58.1). La creación o supresión de centros universitarios era asimismo competencia de las comunidades autónomas, del mismo modo que los aspectos referidos a la

financiación: el gobierno autónomo decidiría la subvención global anual a cada una de sus universidades, y fijaría las tasas académicas conducentes a la obtención de títulos oficiales, dentro de los límites fijados por el Consejo de Universidades. De esta manera, una vez que se hubieran efectuado las transferencias a una determinada comunidad, ésta obtendría la gestión de las cuestiones relacionadas con la creación y la financiación de los centros, no así con otros temas, como los procedimientos de ingreso de los alumnos o la normativa general sobre titulaciones, que seguían en manos del gobierno central y del Consejo de Universidades. En todo caso, se establecía que las Cortes y el gobierno central asumirían las competencias atribuidas a las comunidades autónomas en aquellas regiones a las que no se hubieran concedido hasta ese momento las transferencias (Disposición Final 2ª)⁵.

La descentralización de las competencias en materia de educación superior no fue un tema alejado de la polémica durante el debate de la LRU, al igual que había ocurrido con el de la LAU. Los representantes del Grupo Popular criticaron lo que consideraban excesiva delegación de poder en las comunidades autónomas, y presentaron varias enmiendas que trataban de garantizar que la creación de universidades se haría por ley de las Cortes Generales, sin precisar de la autorización de los gobiernos autónomos, y que la creación de facultades y otros centros se llevaría a cabo a propuesta de la propia universidad, y previo informe del Consejo de Universidades (enmiendas 276, 277 y 289). En el debate del pleno del Congreso, el diputado popular Beltrán de Heredia justificó las enmiendas con el argumento de que el control nacional en la creación de instituciones evitaría el peligro de que las universidades cayeran en un localismo incompatible con el espíritu universal que

⁵ La Disposición Final 2ª decía textualmente: "Las Comunidades Autónomas que hubieran accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, asumirán las competencias previstas por esta Ley en los términos fijados por sus Estatutos de Autonomía. En tanto no tenga lugar dicha asunción de competencias, las Cortes Generales y el Gobierno mantendrán las que la presente Ley atribuye, respectivamente, a la Asamblea Legislativa y al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma".

debía presidirlas, a lo que el socialista Jover i Presa respondió que tal peligro no existía, como demostraban las universidades americanas o alemanas, las cuales en buena medida dependían de los estados o de los *Länder*; además, los estatutos de las comunidades que habían accedido a la autonomía por el artículo 151 de la Constitución establecían inequívocamente sus competencias en aquellas materias de educación superior no atribuidas al Estado por la Constitución, de modo que la ley que regulara las universidades debía tener en cuenta dicha realidad (DSC, 1983, pp. 2.498-2.501). Otros grupos, como el Vasco, fueron críticos del proyecto por la razón contraria, dado que estimaban que las competencias del gobierno autónomo podían verse excesivamente limitadas por la labor de coordinación atribuida al Consejo de Universidades (DSC, 1983, pp. 2.506-08).

En cualquier caso, una vez que la ley fue aprobada se produjo un proceso de negociaciones entre la administración central y las autonómicas, que dieron lugar a los decretos de traspaso de competencias a aquellas comunidades que así lo establecían en sus estatutos: Cataluña fue la primera, en febrero de 1985 (RD 305/85, BOE 13 de marzo), seguida del País Vasco (RD 1014/1985, BOE 29 de junio), Comunidad Valenciana (RD 2663/1985, BOE 21/1/1986), Andalucía (RD 1734/1986, BOE 23 de agosto), Canarias (RD 2802/1986, BOE 24/2/1987), Galicia (RD 1754/1987, BOE 19 de enero), y finalmente Navarra. El resto de las comunidades, que eran la mayoría de las que habían accedido a la autonomía por vía del artículo 143 de la Constitución, siguieron siendo gestionadas directamente por el Ministerio de Educación durante años, y constituyeron el denominado "Territorio MEC".

4.4. Las funciones de la universidad

Como reforma global del sistema que era, la LRU proponía un determinado modelo de educación superior, lo que numerosos autores habían denominado la "misión" de la universidad. Las líneas básicas del modelo se apuntaban tanto en el preámbulo de la ley como en su artículo 1.2, en el que se establecían las funciones que debía desempeñar la universidad al servicio de la sociedad. A su vez,

en el discurso de presentación de la ley, el ministro Maravall desarrolló con algo más de detalle el contenido de dichas funciones, que se reducían fundamentalmente a tres.

En primer lugar, la universidad debía formar profesionales útiles a la sociedad, capaces de contribuir a la modernización económica del país. Así, en el artículo 1.2.b de la LRU se establecía que entre las funciones de la universidad se encontraba "la preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística". El ministro insistía, en su discurso de presentación, que era necesario realizar un enorme esfuerzo por mejorar la calidad de la docencia que entonces se impartía en las aulas (DSC, 1983, p. 2.264).

En segundo lugar, la universidad debía contribuir al desarrollo científico del país. En el artículo mencionado, la LRU afirmaba que otra de las funciones de la universidad era "la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura". Por su parte, Maravall aseguraba que la experiencia de otros países enseñaba que la institución social mejor preparada para asumir el reto del desarrollo científico y técnico era la universidad, y que la universidad española había adquirido el volumen y la calidad crítica suficientes como para "poder experimentar un avance histórico en su plena incorporación a la ciencia moderna" (*ibíd*).

Por último, otra de las funciones básicas de la universidad era la extensión y la democratización de la cultura y la educación, con objeto de favorecer la igualdad y promover un desarrollo equilibrado de la sociedad, en consonancia con el artículo 27.1 de la Constitución, que reconocía el derecho de todos a la educación. Como afirmaba el preámbulo de la Ley, "la democratización de los estudios universitarios, ya muy avanzada, es, además, la última etapa de un secular proceso de democratización de la educación y la cultura que se ha demostrado ser, al mismo tiempo, la más sólida base para la sociedad estable, tolerante, libre y responsable". En este sentido, el artículo 1.2 de la LRU establecía que eran también funciones de las universidades "el apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico tanto nacional como de las Comunidades Autónomas", así como "la extensión de la cultura universitaria".

La reforma se basaba en el reconocimiento de que la universidad española cumplía estas tres funciones de una manera muy deficiente. En el discurso de presentación Maravall decía que "de estas tres misiones, la universidad española ha venido cumpliendo malamente la primera, formar profesionales, y poco es lo que ha podido hacer en los otros dos campos", y acto seguido reproducía y asumía las siguientes palabras de Laín Entralgo:

"Tomada en su conjunto, nuestra Universidad no enseña como debiera a quienes sólo aspiran a obtener un título profesional, y menos aún a quienes pretenden moverse en los más altos niveles del saber. No produce la ciencia que en nuestra opinión debería producir, y en la selección de sus alumnos no se atiende de modo exclusivo a los dos únicos criterios: el talento y la voluntad de trabajo, que en una sociedad medianamente justa debían imperar" (Laín Entralgo, citado en DSC, 1983, p. 2263).

En este sentido, el preámbulo de la LRU se iniciaba con una frase categórica: "La incorporación de España a las sociedades industriales avanzadas pasa necesariamente por su plena incorporación al mundo de la ciencia moderna, de la que diversos avatares históricos la separaron casi desde sus comienzos". Maravall era aún más explícito, y afirmaba que España había perdido el tren de la ciencia moderna en tres ocasiones, "en la contrarreforma, en la reacción antilustrada de fines del siglo XVIII y en el duro exilio de la posguerra" (DSC, 1983, p. 2264). Igualmente, el ministro veía necesario realizar un enorme esfuerzo por mejorar la calidad de la docencia que se impartía en las aulas, y superar así la estructura tradicional de carreras de duración muy larga con planes de estudios rígidos y a menudo notablemente anticuados (DSC, 1983, p. 2262).

Por otra parte, aunque el ministro ensalzaba la vitalidad que habían demostrado las universidades españolas durante las décadas anteriores al admitir a un número creciente de estudiantes en sus aulas, y consideraba que el notable incremento en el porcentaje de hijos de los trabajadores manuales y de los servicios que acudían a la universidad había permitido profundizar en la democratización de la

cultura superior, estimaba que existía un largo camino por recorrer en la extensión de la cultura y el pensamiento:

"Son, sin embargo, todavía muchos los sectores sociales que, a través de mecanismos complejos de carácter cultural, social y económico, tienen de hecho impedido el acceso a la educación superior en nuestro país. Aunque nuestra tasa de escolarización sea una de las más altas de Europa, ello no quiere decir, ni mucho menos, que sea la más justa, y muestra en su composición, pese a todo, un fuerte clasismo que revela que el principio de igualdad de oportunidades no ha hecho sino comenzar en el campo universitario.

Esta necesaria democratización de la educación y de la cultura superior debe ser uno de los objetivos básicos de la reforma de la Universidad..." (DSC, 1983, p. 2263).

Entre las metas de la reforma se encontraba, en definitiva, conseguir que las universidades desempeñaran estas funciones de manera satisfactoria, para lo cual se planteaba la consecución de cinco objetivos. El primero de ellos, la garantía en la igualdad de acceso a los centros universitarios, se relacionaba con la democratización de la enseñanza. Los cuatro siguientes estaban vinculados al intento de mejorar la calidad de las actividades educativas e investigadoras de las instituciones: la consecución de una estructura departamental, la mejora en los procedimientos de empleo, formación y selección del profesorado universitario, la reforma de las titulaciones y los planes de estudio, y el fomento de la investigación.

4.4.1. Garantía en la igualdad de acceso

El primero de los objetivos perseguidos era garantizar que ningún ciudadano quedara excluido de cursar estudios superiores por razones económicas. La LRU establecía que el estudio en la universidad de su elección era un derecho de todos los españoles en los términos establecidos en el ordenamiento jurídico (art. 25). Los requisitos necesarios para el acceso a la educación superior debían ser regulados por ley del parlamento nacional, en tanto que los

procedimientos concretos de selección para los centros universitarios debían ser establecidos por el gobierno, oído el Consejo de Universidades (Art. 26.1). La ley disponía que el acceso debía condicionarse a la capacidad de los centros, determinada por las universidades con arreglo a módulos objetivos establecidos por el Consejo de Universidades (26.2). En este sentido, el ministro Maravall rechazaba la posibilidad de establecer un *numerus clausus* encaminado a reducir el número de titulados a una cifra predeterminada, puesto que el único criterio restrictivo era evitar que el exceso de alumnos deteriorara de tal manera la calidad de la enseñanza que no se pudiera considerar que dichos estudiantes estaban siendo correctamente formados (DSC, 1983, p. 2.266).

Para garantizar al máximo el acceso de los jóvenes a la educación superior y evitar la exclusión por razones económicas o no académicas, es decir, para combatir el clasismo del que hablaba Maravall en su discurso, la ley planteaba la puesta en marcha de dos mecanismos. Por una parte, se ordenaba la instrumentación de una política general de becas, ayudas, y créditos a los estudiantes, así como la exención parcial o total de las tasas académicas en determinados casos (art. 26.3). No se proponía, sin embargo, la eliminación o disminución generalizada de las tasas, puesto que ello se consideraba injusto en el caso de aquellos estudiantes de clase media y alta que sí podían sufragarla, que constituían la mayoría del alumnado, y que podrían de esa manera ver sus estudios financiados con impuestos pagados por el conjunto de los ciudadanos: era preferible el mantenimiento del precio de las matrículas, incluso su aumento por encima del índice de inflación, al tiempo que se aumentaban las becas para los estudiantes realmente necesitados⁶.

⁶ Este argumento se expresaba en un informe publicado cuatro años después, en el que Maravall también afirmaba que las tasas deberían aumentar año a año para situarse en torno al 20 por cien del presupuesto universitario (Maravall, 1987, pp. 16-17). Sin embargo, ni el ministro ni otros autores que denunciaban la injusticia de las tasas reducidas aportaban datos sólidos que demostraran que las familias de clase media y acomodada recibían una financiación indirecta del Estado superior a los impuestos que ellas mismas contribuían.

Por otra parte, la Ley mandaba que los poderes públicos desarrollaran una política de inversiones que permitiera a las universidades hacer frente a la demanda social de educación superior:

"los poderes públicos desarrollarán, en el marco de la programación general universitaria, una política de inversiones tendente a adecuar dicha capacidad a la demanda social, teniendo en cuenta el gasto público disponible, la planificación de las necesidades y la compensación de los desequilibrios territoriales" (LRU, 26.2).

Este párrafo, que no había sido incluido en el proyecto original de la Ley, fue añadido por la ponencia a partir de una enmienda del Grupo Socialista, que se justificaba en la congruencia de su contenido "con los principios constitucionales en materia educativa" (Enmienda 245). De esta manera, las Cortes asumían explícitamente como principio que la política de inversiones y de oferta educativa superior debía tratar de acomodarse a la demanda social, principio que, por otro lado, ya había sido aceptado en la práctica por los distintos gobiernos en las dos décadas anteriores, tal como hemos visto en los capítulos 2º y 3º.

4.4.2. La estructura de departamentos

El segundo de los objetivos planteados era el establecimiento de una auténtica estructura departamental. La LRU pretendía llevar a efecto el cambio organizativo que había quedado incompleto en reformas anteriores, concretamente en las de 1965 y 1970, a partir de las cuales los departamentos constituidos habían seguido siendo, en la mayoría de los casos, una redenominación de las antiguas cátedras.

Al igual que en las otras reformas, la propuesta de estructurar la universidad en departamentos respondía a la idea de formar equipos coherentes de investigadores y profesores. En este sentido, el artículo 8º de la LRU establecía que los departamentos debían constituirse por áreas de conocimiento y agrupar a todos los docentes e investigadores cuyas especialidades se correspondieran con dichas áreas. La dirección de los mismos debía corresponder a catedráticos,

y en caso de no haberlos, a profesores titulares (art. 8.5). La función de los departamentos consistía en la organización y el desarrollo de la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento en uno o varios centros; se evitaba, de esta manera, la identificación entre los departamentos y las facultades concretas, puesto que cada departamento debería impartir las enseñanzas de su área en toda la universidad, y no en un sólo centro, como había ocurrido hasta entonces.

A las ventajas que tradicionalmente se asociaban a la organización en departamentos, como su mejor adaptación al desarrollo de las tareas científicas, se añadía otra no menos importante: aquélla había de contribuir a una mayor flexibilidad de los planes de estudio, puesto que grupos más grandes de docentes dispondrían de más facilidad para introducir nuevas asignaturas y para renovar las enseñanzas conforme a la evolución de los conocimientos (Discurso del ministro Maravall en el Congreso, DSC, 1983, p. 2.264). Además, aunque se mantenía la existencia de las facultades, éstas debían limitarse a la gestión administrativa y la organización de las enseñanzas (art. 9.1), de manera que resultaba posible introducir nuevas titulaciones y estudios sin necesidad de crear nuevos centros.

La LRU establecía que la creación, modificación y supresión de los departamentos correspondería a cada universidad conforme a sus estatutos, y de acuerdo con ciertas normas básicas que habrían de ser aprobadas por el gobierno a propuesta del Consejo de Universidades (art. 8.4). Es decir, como afirmaba el preámbulo de la ley:

"se evita imponer reglamentariamente esta estructura, facultando a las Universidades para que adapten progresivamente la actual organización facultativa a la nueva organización departamental; serán, pues, ellas mismas quienes decidirán, en última instancia, su propia composición por departamentos, así como el grado de implantación real de este principio de organización".

Las normas básicas a las que se refería la ley debían tener por objeto garantizar la coherencia científica de los departamentos que se fueran a constituir, así como fomentar una mínima homogeneidad en

la estructura de las distintas universidades. Dichas normas se establecerían a finales de 1984 en el Real Decreto 2360/1984 y, entre ellas, como explicaré en el capítulo 5º, se fijaba el número mínimo de catedráticos y profesores titulares necesario para constituir un departamento, y se determinaban las áreas de conocimiento en las que se habían de agrupar los departamentos, por referencia a un decreto anterior, el RD 1888/84, en el que se regulaban los concursos. En cualquier caso, se esperaba que fueran las propias universidades, las que en uso de su autonomía, se configuraran en una estructura de equipos coherentes de investigadores y docentes, y que esto ayudara a una transformación global de la universidad, estimulada también por otros cambios paralelos.

4.4.3. La mejora en los procedimientos de empleo, formación y selección del profesorado universitario

La reforma del profesorado era uno de los elementos fundamentales en la estrategia de la LRU, a la que se dedicaba, como hemos visto, un título completo de la misma. Dicha reforma comprendía cinco líneas de actuación.

En primer lugar, se pretendía garantizar que la mayoría de los profesores contaran con un estatus permanente, de modo que se redujera el número de PNNs con contratos temporales y condiciones laborales muy adversas. La LRU definía al profesor ordinario como un funcionario público, distribuido en cuatro categorías o cuerpos docentes: catedráticos de universidad, profesores titulares de universidad, catedráticos de escuela universitaria y profesores titulares de escuela universitaria. Se eliminaba así el cuerpo de profesores agregados de universidad, cuyos miembros serían integrados en el de catedráticos de universidad⁷, y se simplificaban de manera notable las

⁷ Resultó especialmente polémica la integración de los agregados en las mismas plazas en las que ya se encontraban, puesto que muchos profesores consideraban dicha medida un agravio comparativo para aquellos catedráticos que en su día habían tenido que cambiar de universidad para ganar una cátedra. El grupo Popular defendió que se produjera la conversión de los agregados en catedráticos, pero no

categorías en las escuelas universitarias, al incorporarse muchas de ellas a uno de los dos cuerpos previstos en las mismas. Como veremos con más detalle, se establecían otros tipos de profesores no numerarios, los ayudantes, los asociados y los visitantes, pero los responsables de la enseñanza y la investigación de cada departamento debían ser fundamentalmente catedráticos y titulares. Con esta nueva regulación se aspiraba a una radical transformación de la estructura del profesorado, y que éste pasara en un futuro próximo a estar constituido mayoritariamente por profesores numerarios⁸.

Con objeto de permitir una rápida integración en los cuerpos docentes de una parte del profesorado no numerario la LRU dispuso la celebración en el plazo de seis meses a partir de la publicación de la Ley de unas pruebas de idoneidad, por las cuales se podría acceder a la categoría de profesor titular de universidad. A dichas pruebas podrían presentarse los profesores que el 30 de septiembre de 1983 llevaran cinco cursos de docencia o investigación, y que el 10 de julio de 1983 tuvieran el título de doctor⁹, y además se hallasen desempeñando las funciones de interinos o contratados en las categorías de colaborador, adjunto, agregado o catedrático, o bien estuvieran disfrutando una beca de reincorporación del Plan de Formación del Personal Investigador, o bien justificaran una estancia de al menos dos años en una universidad o centro de investigación extranjero (Disposiciones Transitorias 9.2 y 9.3). Para las escuelas universitarias se establecían unas pruebas equivalentes (Disposición Transitoria 9.4). El resto de los PNNs podrían ser contratados de

automáticamente en sus mismas plazas; éstas debían salir a concurso de méritos para que cualquier catedrático pudiera optar a ellas (Enmiendas 380 y 381).

⁸ Como veremos en el capítulo 6º, la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación elaboró un documento para planificar la financiación de las plantillas universitarias en el territorio MEC, el denominado *Documento n.º 3* (MEC, 1986), en el que se cifraba el porcentaje ideal de profesores numerarios en un 60 por ciento.

⁹ La redacción original del proyecto establecía un plazo más rígido, el 1 de mayo de 1983, tanto para el cumplimiento de los cinco años de docencia como para haber obtenido la condición de doctor, criterio que fue cambiado en la Comisión del Congreso para dar oportunidad a un mayor número de PNNs a presentarse a las pruebas.

nuevo por sus universidades hasta el 30 de septiembre de 1987, momento en el cual todas las universidades deberían haber adecuado sus plantillas a las categorías definidas en la LRU, y se extinguirían todas aquellas no contempladas (Disposiciones Transitorias 9.1 y 10.2). De esta manera, se proporcionaba a todos los PNNs la oportunidad de seguir vinculados a sus universidades durante al menos cuatro años, plazo que se consideraba razonable para que consiguieran terminar sus tesis -aquellos que aún no eran doctores- y ganar una plaza en alguno de los cuerpos docentes.

La conversión de la mayoría de los profesores en funcionarios representaba un cambio con respecto a la posición mantenida por el PSOE, y por la izquierda en general, durante los años previos a la reforma (véase PSOE, 1980). El cambio se justificaba con el argumento de que la regulación de la LRU superaba "la artificiosa dualidad entre funcionario y contratado docente", que se derivaba de "asimilar la Universidad bien a una empresa privada o a una empresa pública" (Discurso de Maravall en el Congreso, DSC, 1983, p. 2.267). La universidad no podía ser considerada ni una cosa ni otra, puesto que aunque prestaba un servicio público, el papel del profesor difícilmente podía "ser subsumido bajo la normativa típica del funcionario público"; de ahí que en las universidades europeas continentales, donde la enseñanza universitaria era también concebida como un servicio público, la relación del profesor con la universidad fuera funcional, pero con un régimen jurídico específico (Maravall, *ibídem*). En un informe publicado años después por la Secretaría General del Consejo de Universidades se ampliaban las razones en favor de un fortalecimiento del carácter funcional de los profesores, al afirmarse que en todos los sistemas universitarios, incluido el norteamericano, el profesorado poseía un alto grado de estabilidad en el empleo, y que en un sistema público era preferible establecer sistemas públicos de selección, con mayores garantías de eficacia y objetividad (Consejo de Universidades, 1987c, pp. 59-65).

La segunda de las líneas de actuación de la LRU referidas al profesorado era el fomento de su dedicación total a las tareas académicas. La ley permitía sólo dos tipos de dedicación, a tiempo completo y a tiempo parcial, frente a los tres anteriores, y estipulaba que los profesores ejercerían sus funciones preferentemente a tiempo

completo, la cual sería, en todo caso, compatible con la realización de proyectos científicos, técnicos o artísticos en colaboración con entidades públicas o privadas ajenas a la universidad (art. 45.1). La dedicación a tiempo completo se exigiría para acceder a los órganos de gobierno unipersonales de la universidad (art. 45.2). Los estatutos de cada institución deberían poner en marcha mecanismos de evaluación periódica del rendimiento docente y científico de los profesores, que debía ser tenida en cuenta a efectos de la continuidad y promoción de los mismos (art. 45.3). Por su parte, se disponía que cada departamento habría de elaborar una memoria anual de sus actividades, que sería hecha pública en la forma que establecieran sus estatutos (art. 45.4).

El tercero de los cambios perseguidos consistía en lo que el preámbulo de la LRU denominaba la "desburocratización" del profesorado. La ley permitía a las universidades contratar profesores asociados, que eran definidos como "especialistas de reconocida competencia" que desarrollaran normalmente su actividad fuera de la universidad (art. 33.3). El propósito de esta figura era que las universidades pudieran incorporar, a tiempo parcial o completo, a expertos y científicos procedentes del mundo profesional, de la empresa o de la administración pública, para así mejorar la calidad de la docencia en determinadas áreas en las que la experiencia no académica resultara particularmente valorada¹⁰. En el mismo artículo también se autorizaba a las universidades a contratar a profesores visitantes, si bien se establecía que el número total de éstos y de los asociados no podía superar el 20 por ciento de los profesores numerarios de la universidad, excepto en las universidades politécnicas, donde dicha cifra podía llegar hasta el 30 por ciento. Los porcentajes citados fueron objeto de debate en el Congreso de los Diputados, puesto que algunos grupos, como el Vasco y la Minoría Catalana, pretendían que las comunidades autónomas pudieran decidir su incremento, en tanto que el grupo Popular quería reducirlo al 10 por ciento, para así evitar más designaciones "a dedo" de

¹⁰ La creación de los asociados se podía interpretar, de alguna manera, como una forma de apertura de la universidad al exterior, que compensara la mayor dedicación académica que se pretendía exigir al profesorado permanente.

profesores (Intervención del diputado García Amigo, DSC, 1983, p. 2.567).

En cuarto lugar, la reforma pretendía una mejora en la formación del profesorado, especialmente en lo que se refería a su formación científica. Para ello se preveía la transformación del doctorado, como veremos al hablar de la reforma de las enseñanzas, así como un incremento en el número de becas de posgrado y ayudas a la investigación, en el contexto de una política científica más activa, lo que debía redundar en una mejora de la calidad de las tesis doctorales y en la formación científica de los futuros profesores. Además, se redefinía la figura del ayudante, con objeto de diseñar un camino de iniciación a la carrera académica que permitiera a éste consolidar su formación investigadora a la vez que introducirse gradualmente en la docencia. El ayudante, en principio, no era considerado un profesor en el estricto sentido del término, puesto que, de hecho, en ningún artículo se hablaba de los "profesores ayudantes", sino sólo de los "ayudantes". Éstos eran concebidos como profesores en ciernes¹¹, cuya actividad estaría "orientada a completar su formación científica", aunque también podrían "colaborar en tareas docentes en los términos previstos en los Estatutos de la Universidad" (art. 34.1). Ello implicaba, como argumenta José Ramón Chaves, que los ayudantes carecían de plena capacidad docente, y por tanto no podían ser responsables de un programa completo, ni del desarrollo de una asignatura con carácter sistemático, ni mucho menos cabía atribuirles la firma de actas de evaluación global de una disciplina; no obstante, en tanto que profesores en formación, podrían colaborar en la enseñanza como parte de su propia preparación¹².

¹¹ En la práctica, al estar incluida su regulación en el título de la LRU correspondiente al profesorado, al quedar vinculados por contratos administrativos, y al desarrollar con frecuencia funciones docentes, los ayudantes han sido considerados siempre una categoría más de profesores.

¹² Chaves hace referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/1987, en la que se define el carácter formativo de la colaboración docente de los ayudantes, así como una sentencia de la Audiencia Territorial de Zaragoza, de 2 de enero de 1989, en la que se afirma que las universidades pueden diseñar la categoría de sus ayudantes "en la forma que entienda más conveniente para lograr su proceso

Los ayudantes de facultad y escuela técnica universitaria debían ser contratados por un plazo máximo de dos años entre investigadores con dos años de experiencia que hubieran terminado los cursos de doctorado, y sus contratos podrían ser renovados una vez por tres años si previamente habían obtenido el título de doctor. Los ayudantes de escuela universitaria, que podían ser contratados con los mismos plazos que los de facultad, no precisaban, sin embargo, de los cursos de doctorado, sino tan sólo del título de licenciado o, en ciertas áreas de conocimiento, de la diplomatura. Para ambas categorías de ayudantes la selección debía realizarse mediante concursos públicos convocados por la universidad respectiva y resueltos por comisiones cuya composición sería determinada por los estatutos (art. 34).

Con esta regulación, se pretendía asegurar que los ayudantes serían auténticos profesores en formación, dedicados fundamentalmente a la investigación científica, bien realizando sus tesis, o bien en la fase posdoctoral, pero en cualquier caso sin las obligaciones docentes excesivas que habían dificultado la formación del profesorado joven durante la década precedente¹³. La ley, además, trataba de estimular la movilidad de los ayudantes; por una parte, autorizaba a los ayudantes de facultad a realizar estudios o estancias de investigación en instituciones distintas de la propia sin perder por ello su condición de tales (art. 34.4). Por otra parte, se impedía que los ayudantes que habían estado contratados en una universidad durante más de dos años pudieran concursar a las plazas de profesor titular de universidad de la misma institución, a no ser que durante al

formativo, combinando armónicamente los estudios, la investigación, y una docencia muy limitada y fundamentalmente práctica, que puede complementarse impartiendo algunas clases teóricas" (Chaves García, p. 204).

¹³ Como decía Maravall en su discurso de presentación, "frente a una Universidad limitada a reproducir saberes se diseña en esta Ley una Universidad que enseña porque investiga, en la que lógicamente un profesor sólo lo es una vez que ha aprendido a investigar, es decir, una vez que ha realizado satisfactoriamente su tesis doctoral; en la que el profesor accede a la estabilidad fundamentalmente por su capacidad de innovar y, por lo tanto, de hacer avanzar el conocimiento" (DSC, 1983, p. 2.267).

menos un año hubieran realizado tareas de investigación en otro centro español o extranjero (art. 37.4).

La última de las líneas de actuación era la reforma de los mecanismos de selección y promoción del profesorado. El objeto de tal reforma era desarrollar la autonomía de las universidades en dicha materia, al tiempo que se trataba de garantizar que la selección y promoción se basara en el mérito y la capacidad de los candidatos, y que se produjera una auténtica movilidad de los profesores entre las distintas instituciones. Se esperaba hacer compatible el carácter funcional de los docentes con una mayor flexibilidad y capacidad de decisión de las universidades, para que éstas mismas escogieran a aquéllos que consideraban más adecuados a sus necesidades educativas e investigadoras.

La autonomía de las universidades en materia de profesorado partía de su competencia para establecer y modificar las plantillas (art. 3.1.d). Las universidades disponían de libertad para crear nuevas plazas, para suprimir, minorar o cambiar la denominación de las vacantes, siempre que ello se ajustara a su presupuesto y a los créditos concedidos por la comunidad autónoma o el ministerio. La LRU, en principio, establecía que las modificaciones de plantilla debían ser aprobadas por el Consejo Social de la universidad (arts. 39.1 y 47.3), pero el Tribunal Constitucional, en la sentencia 26/1987, a partir de un recurso del Gobierno Vasco, estimó que dichas disposiciones eran inconstitucionales, al suponer una invasión de la libertad académica por un órgano no perteneciente estrictamente a la "comunidad universitaria". De esta manera, dicha responsabilidad quedó en manos de la junta de gobierno de cada universidad, que ha sido, en la práctica, el órgano decisorio a la hora de crear y transformar plazas de profesores, tanto de funcionarios como de contratados. Como ya se ha comentado previamente, en otros sistemas europeos continentales no era frecuente que las universidades poseyeran tales competencias en la configuración de sus plantillas.

Los procedimientos de selección también concedían un alto grado de autonomía a las universidades, que en el caso de las plazas de profesor contratado era prácticamente total, puesto que cada institución podía establecer sus propias normas para la celebración de los concursos. Para la provisión de plazas de profesor numerario la

autonomía era asimismo considerable, aunque se encontraba sometida a normas mucho más estrictas.

Las plazas correspondientes a los cuerpos docentes debían ser cubiertas mediante concursos públicos convocados por las propias universidades, y no por el Ministerio de Educación, como ocurría anteriormente. Las comisiones que habrían de juzgar dichos concursos se compondrían de cinco miembros, todos ellos profesores de las áreas de conocimiento a las que correspondieran las plazas, de los cuales dos, el presidente y uno de los vocales, serían designados por la universidad convocante en la forma que determinaran sus estatutos¹⁴. Para evitar el riesgo de que las conexiones locales de algunos candidatos pudieran suponerles una ventaja decisiva y garantizar la plena objetividad de los concursos se estipulaba que los restantes tres miembros serían escogidos por sorteo entre profesores de universidades distintas de la convocante. Los requisitos exigidos a los candidatos, por supuesto, variaban en función del tipo de plaza. Para las titularidades de escuela universitaria bastaba con ser licenciado, en tanto que para optar a plazas de titular de universidad o catedrático de escuela universitaria era necesario estar en posesión del título de doctor. Para presentarse a un concurso de catedrático de universidad se requería el título de doctor y al menos tres años de antigüedad como profesor titular de universidad o catedrático de escuela.

Las pruebas de los concursos también estaban reguladas en la ley, y eran dos. La primera de ellas era, en todos los concursos, la presentación y discusión con la comisión juzgadora de los méritos e historial académico e investigador de cada candidato, así como de su proyecto docente. La segunda prueba variaba según el tipo de concurso: para las cátedras de universidad había de realizarse la

¹⁴ La ley también establecía algunas normas respecto a la composición de las comisiones juzgadoras. Así, en el caso de los concursos para plazas de catedrático de universidad todos sus miembros debían ser igualmente catedráticos, en tanto que en el resto de los concursos se estipulaba que lo fuera su presidente, si bien en los de titular de escuela podía serlo también un catedrático de escuela (arts. 35-38). Las disposiciones de la LRU fueron completadas en los decretos 1888/1984 y 1427/1986, como veremos con más detalle en el capítulo 7º.

exposición y debate de un trabajo original de investigación, mientras que para las otras categorías consistía en la exposición y debate de un tema de libre elección de la especialidad del candidato (arts. 35-38). Dichas pruebas eran conceptuadas por los legisladores como más adecuadas que las establecidas en las antiguas oposiciones o concurso-oposiciones, puesto que primaban "el currículum investigador sobre la capacidad para memorizar programas y manuales"¹⁵ (Discurso de Maravall, DSC, 1983, p. 2.267).

La LRU eliminaba los concursos de traslado, considerados contrarios a la autonomía universitaria, pero autorizaba a las juntas de gobierno, previo informe de los departamentos y centros afectados, a convocar plazas vacantes en concurso de méritos, a los que podrían presentarse profesores de los cuerpos docentes a los que correspondieran las plazas (art. 39.3). Originalmente, la ley disponía que las comisiones juzgadores se configurarían de igual forma que en los concursos ordinarios, pero dicha norma fue considerada inconstitucional en la sentencia aludida anteriormente (la 26/1987), de manera que quedó en manos de cada universidad determinar la composición de las comisiones en los concursos de méritos.

En cualquier caso, se estipulaba que en todos los concursos deberían quedar garantizados la igualdad de los candidatos y el respeto a los principios de mérito y capacidad de los mismos (art. 41.1). Asimismo, los procedimientos para la designación de los miembros de las comisiones por parte de las universidades debían basarse en criterios objetivos y generales, garantizando la competencia científica de aquéllos (art. 41.2). Contra las resoluciones de las comisiones era posible presentar una reclamación ante el rector de la universidad -excepto si la plaza había sido declarada desierta-, la cual había de ser valorada por una comisión de seis catedráticos elegidos por el claustro, con objeto de ratificar o no dicha resolución (arts. 43.1 y 43.2.). Si no era ratificada, la ley establecía que se elevaría el expediente al Consejo de Universidades para que éste decidiera si se

¹⁵ En realidad, como hemos visto en el capítulo 2º, los ejercicios de las antiguas oposiciones no eran exactamente "memorísticos", aunque sí podían considerarse más exhaustivos que los de la LRU, porque el candidato debía preparar, con ayuda del material que quisiera, un tema del programa escogido por el tribunal.

confirmaba la decisión de la comisión original o se declaraba la no provisión de la plaza (art. 43.3); no obstante, este último punto también fue declarado inconstitucional, por atentar contra la autonomía universitaria, de modo que la decisión definitiva quedaría en manos de la comisión delegada del claustro.

En su conjunto, el sistema de selección del profesorado se perfilaba como más flexible que el anterior, y más apto para que cada una de las instituciones desarrollara sus propias políticas de expansión de las plantillas, de acuerdo con las nuevas titulaciones o planes de estudio que pusiera en marcha, o los temas de investigación que quisiera potenciar. A partir de aquel momento, incluso, si las universidades así lo deseaban, podrían competir unas con otras por los mejores profesores, bien a través de su incorporación directa mediante concursos de méritos, bien a través de diversos estímulos a potenciales candidatos brillantes para que se presentaran a los concursos por sus plazas¹⁶. En este sentido, la autonomía se concebía como un instrumento imprescindible para que las universidades pudieran trabajar en favor de la calidad de su propio profesorado.

Sin embargo, la autonomía en la selección también representaba un peligro, al que con frecuencia se había aludido al discutir anteriores reformas universitarias, y que en esta oportunidad fue nuevamente sacado a colación en el debate: la posibilidad de que las universidades utilizaran sus competencias para tratar de favorecer exclusivamente a candidatos locales, en detrimento de aspirantes externos con mayores méritos. Dada la tradición particularista de la universidad española, con sus redes de patronaje y sus camarillas, y la historia reciente de los PNNs, protegidos por los órganos de gobierno de sus universidades, el temor a que un mayor grado de control local

¹⁶ Dichos estímulos podrían ser académicos -mejores condiciones para la investigación, planes de estudio más atractivos, etc- o incluso salariales: aunque no era posible que estos últimos fueran muy grandes, dado que el régimen retributivo de los profesores sería establecido por el gobierno con carácter uniforme para todas las universidades (art. 46.1), sí era posible que el Consejo Social, a propuesta de la Junta de Gobierno, acordara la asignación de conceptos retributivos a determinados individuos, en atención a exigencias docentes o investigadoras o a méritos relevantes (art. 46.2).

en los nombramientos recrudesciera el carácter endogámico del sistema no carecía de fundamento. La propia ley era consciente del peligro, y a tal efecto disponía que tres miembros de las comisiones debían ser designados por sorteo, además de estimular, como hemos visto, la movilidad de los ayudantes.

En cualquier caso, los parlamentarios del Grupo Popular criticaron el diseño de las comisiones juzgadoras, y propusieron que sus cinco miembros fueran elegidos por sorteo, sin intervención alguna de la universidad convocante de la plaza (enmiendas 349, 351, 354 y 359). Estas enmiendas se justificaron en que la autonomía universitaria se podía entender como la de la universidad en su conjunto, atribuida a sus miembros más cualificados, y no necesariamente la de cada una de sus instituciones (Intervención del diputado García Amigo, DSC, 1983, p. 2.568). No obstante, para la mayoría socialista, y para el resto de los grupos en general, parecía evidente que la autonomía requería algún tipo de participación de las universidades individuales en la selección de su propio profesorado, y que los mecanismos de control establecidos serían suficientes para prevenir las veleidades localistas¹⁷.

4.4.4. La reforma de las titulaciones y los planes de estudio

Otro de los objetivos fundamentales de la LRU era la reforma de las enseñanzas universitarias. Se pretendía que las instituciones contaran con un mayor margen para la configuración de sus propios planes de estudio, de manera que resultara más fácil la introducción de nuevas materias y la actualización de los contenidos y los métodos, así como la creación de nuevas titulaciones en aquellas especialidades demandadas por la evolución social. Se consideraba que esto había

¹⁷ En su réplica al diputado popular, el portavoz socialista Alfonso Lazo dijo que era necesario confiar en el buen sentido de los profesores españoles para tomar decisiones correctas, y que, en todo caso, sus posibles manipulaciones a nivel local también podrían producirse a nivel estatal: "Si no se confía en los catedráticos, en los profesores españoles, para integrar un tribunal, a nivel local o a nivel estatal, entonces lo que hay que cerrar es la institución universitaria" (DSC, 1983, p. 2.573).

de redundar en beneficio de la calidad de la enseñanza y en una mejor adaptación de ésta a las necesidades del mercado de trabajo. En este sentido, el elemento clave de la reforma era la consideración del título, y no del centro, como el eje en torno al cual se articulaban las enseñanzas. Frente a la tradicional identificación entre la facultad o escuela y el título, la LRU permitía que en un mismo centro se impartieran varias titulaciones, y que a éstas, y no a los centros, estuvieran ligadas categorías tales como el plan de estudios o la estructura cíclica de los mismos (Consejo de Universidades, 1987a, p. 34). De este modo, la facilidad a la hora de introducir nuevas enseñanzas sería mucho mayor, puesto que ya no resultaría imprescindible crear un centro si se pretendía establecer una nueva titulación. Además, la flexibilidad se reforzaba gracias a la distinción entre dos tipos de títulos universitarios: aquéllos con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, y los títulos propios de las universidades (art. 28).

Los títulos oficiales, de acuerdo con la tradición universitaria española, serían directamente reconocidos por los poderes públicos y facultarían para el ejercicio de actividades profesionales, para lo cual deberían ser homologados, verificando que reunieran ciertas condiciones ajustadas a las directrices generales establecidas por el gobierno. Así, el artículo 28.1 de la LRU afirmaba que el gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, debía establecer los títulos que tuvieran carácter oficial y validez nacional, además de las directrices generales de los planes de estudio que debieran cursarse para su obtención y homologación, todo ello con arreglo al artículo 149.1.30 de la Constitución, que estipulaba la competencia exclusiva del Estado en la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

El objeto de dichas directrices era garantizar la identidad de los títulos oficiales, y que éstos mantuvieran una cierta homogeneidad de contenido, algo imprescindible dado el carácter habilitante de los mismos¹⁸. Cada universidad debía elaborar su propio plan de estudios

¹⁸ Por otra parte, para los estudios oficiales se mantenía la anterior estructura de tres ciclos y la denominación de los títulos ya reconocidos por la Ley General de Educación, es decir, de Diplomado, Ingeniero Técnico y Arquitecto Técnico en el

para cada título, de acuerdo con las directrices, y someterlo al Consejo de Universidades para su homologación. La ley determinaba que transcurridos seis meses desde la presentación de un plan al Consejo de Universidades, y no habiéndose producido respuesta de éste, el plan se consideraría homologado (art. 29.2), de manera que se evitarían posibles bloqueos ocasionados por retrasos administrativos. En todo caso, quedaba claro que el proceso de reforma de las enseñanzas conducentes a títulos oficiales con validez nacional debía realizarse en conformidad con el conjunto de la comunidad universitaria, y que aquél no se iniciaría antes de la puesta en marcha del Consejo de Universidades, en el que estarían representados todos los rectores de las universidades públicas.

Para la obtención del título de doctor se establecía que los estudiantes debían superar al menos dos años de cursos de doctorado, previos a la presentación de la tesis. Dichos cursos tendrían como finalidad "la especialización del estudiante y su formación en las técnicas de investigación, dentro de un área de conocimiento"; se realizarían bajo la dirección de un departamento, en la forma en que determinarían los estatutos de cada universidad, con arreglo a los criterios aprobados por el gobierno a propuesta del Consejo de Universidades (art. 31). La nueva definición de los cursos, tal como veremos con más detalle en el capítulo 7º, tenía como objeto potenciar el carácter formativo de los mismos y superar así su tradicional ineficacia.

Los títulos propios de las universidades serían creados por éstas con total libertad, en uso de su autonomía, pero no tendrían validez ni reconocimiento oficial, sino sólo aquél que les otorgara el mercado de trabajo (Discurso de Maravall, DSC, 1983, p. 2.265). Los títulos propios de las universidades podían ser otra fuente de innovación y experimentación de nuevos estudios, que en ocasiones podría dar lugar a la creación de títulos oficiales a través de la oportuna elaboración de directrices y homologación de sus planes.

Con esta regulación se esperaba que las universidades adquirieran mayor capacidad para actualizar los contenidos de sus

primer ciclo, de Licenciado, Ingeniero y Arquitecto en el segundo, y el de Doctor en el tercero.

enseñanzas con arreglo a los avances de la ciencia y las exigencias del mercado laboral. Cada universidad tendría la oportunidad de establecer sus propios planes de un modo flexible, al mismo tiempo que éstos contaban con unos contenidos mínimos, generales a todas las instituciones, garantizando la unidad de los títulos y su aptitud para las competencias profesionales asociadas a los mismos.

4.4.5. El fomento de la investigación científica

Como ya he explicado, el desarrollo científico y tecnológico del país era una de las funciones primordiales de la universidad en el esquema de los reformadores. El preámbulo de la LRU afirmaba que la sociedad tenía derecho a exigir de la universidad calidad docente e investigadora, algo que ésta sólo podría ofrecer si se le garantizaban condiciones de libertad y de autonomía, pues "sólo en una Universidad libre podrá germinar el pensamiento investigador, que es el elemento dinamizador de la racionalidad moderna y de una sociedad libre".

Dos de las innovaciones que he mencionado a lo largo de este apartado estaban en estrecha conexión con objetivo de aumentar la actividad y producción científica de las instituciones. La puesta en marcha de una estructura departamental se veía como un paso esencial a la hora de garantizar un entorno más apto para el desenvolvimiento de las labores investigadoras. A su vez, la mejora en la calidad del profesorado, y en concreto en la formación científica de los docentes jóvenes, constituía otro mecanismo básico que había de permitir que aumentara la presencia de la investigación en el futuro.

No obstante, la ley preveía otros instrumentos. Uno de ellos era la creación de nuevos institutos de investigación en las universidades, los cuales podían hacer compatibles las labores científicas con las enseñanzas especializadas y con los cursos de doctorado. Los institutos debían ser creados por la comunidad autónoma correspondiente, a propuesta del Consejo Social, y previo informe del Consejo de Universidades, y podían tener carácter interuniversitario. Era también posible, mediante convenio, adscribir

instituciones o centros de investigación o creación artística de carácter público o privado como institutos (art. 10).

Otra novedad importante era la capacidad adquirida por los departamentos e institutos universitarios para contratar con entidades públicas y privadas la realización de trabajos científicos, técnicos o artísticos, así como el desarrollo de cursos de especialización. Los estatutos de cada universidad debían establecer el procedimiento para la autorización de dichos contratos y los criterios para la afectación de los bienes e ingresos obtenidos (art. 11). Con esta medida, se abrían nuevas vías de financiación para la puesta en práctica de proyectos de investigación, con la posibilidad de negociar con el sector privado, algo que en otros países occidentales resultaba ya habitual, pero que en España constituía un procedimiento prácticamente insólito¹⁹.

Por último, no menos importante era el compromiso, adquirido en la campaña electoral, y posteriormente en diversas declaraciones, de incrementar los recursos públicos destinados a investigación y desarrollo. El gobierno socialista afirmó que pretendía duplicar el presupuesto de investigación a lo largo de los años siguientes, y que éste pasara del 0,4 al 0,8 por ciento del PIB (PSOE, 1983, p. 52). También expresó su deseo de elaborar una ley de fomento y coordinación de la ciencia (*ibíd.*, p. 29), lo que, como veremos en el capítulo 8º, se llevaría a cabo a principios de 1986.

¹⁹ De hecho, la contratación de proyectos de investigación con el sector privado había sido criticada por numerosos universitarios, especialmente desde la izquierda, que veían en ello un peligro de "privatización" de la universidad. En este sentido se puede interpretar la enmienda de los diputados comunistas al artículo 11, la cual introducía algunas limitaciones a tal contratación (enmienda 491). En el debate parlamentario, el diputado Pérez Royo insistió en el peligro de la privatización de la universidad pública (DSC, 1983, p. 2.503).

4.5. Coordinación de las universidades y participación social

4.5.1. El Consejo de Universidades

El Consejo de Universidades era definido en la LRU como el órgano al que correspondían las funciones de ordenación, planificación, coordinación, propuesta y asesoramiento que le atribuía la Ley (art. 23). Presidido por el Ministro de Educación y Ciencia, debía estar compuesto por los responsables de la enseñanza universitaria en los gobiernos autónomos con competencias en educación superior, los rectores de las universidades públicas²⁰, y quince miembros nombrados por cuatro años entre personas de reconocido prestigio o especialistas en los diversos ámbitos de la enseñanza, de los cuales cinco habían de ser designados por el Congreso, cinco por el Senado y cinco por el Gobierno (art. 24.3). El Consejo debía funcionar en pleno y en dos comisiones: la de Coordinación y Planificación estaría compuesta por los consejeros autonómicos y aquellos otros miembros que el presidente designara, tendría las funciones que el reglamento le otorgara y, en todo caso, aquellas atribuidas por la ley al Consejo en relación con las competencias reservadas al Estado y a las Comunidades Autónomas. La Comisión Académica estaría constituida por los rectores y aquellos otros miembros designados por el presidente, y sus competencias serían, en todo caso, las acordadas al Consejo en relación con la autonomía universitaria (art. 24.4).

El Reglamento del Consejo de Universidades, elaborado por éste y decretado por el gobierno (RD 552/1985 de 2 de abril, BOE del 27), definía con mayor precisión las funciones de dicho organismo²¹. En él se establecía que a la Comisión de Coordinación y Planificación correspondía, entre otras competencias, informar sobre

²⁰ Las universidades privadas no estarían representadas en el Consejo de Universidades, y sólo cuando se deliberaran asuntos que les concernían podrían ser convocadas a la sesión correspondiente (art. 24.5).

²¹ La sesión constitutiva del Consejo de Universidades se celebró el 20 de julio de 1984, cuando se nombró una comisión para que elaborase el anteproyecto de reglamento. Una vez aprobado éste fue cuando el Consejo comenzó a funcionar propiamente, en mayo de 1985.

la creación y supresión de las universidades y centros, oída la Comisión Académica, así como establecer los límites de las tasas académicas (RD 552/1985, art. 13). A la Comisión Académica correspondía establecer módulos objetivos sobre la capacidad de los centros de cara a establecer límites al acceso, oída la Comisión de Planificación, además de proponer al gobierno las normas básicas sobre creación y supresión de departamentos, sobre los criterios para la obtención del título de doctor, y establecer las áreas de conocimiento a las que debían adscribirse los profesores, entre otras competencias (*ibíd*, art. 14). Ambas comisiones tenían capacidad para elevar al pleno, para que éste a su vez las remitiera al gobierno, propuestas sobre los títulos con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudio con relación a los cuales debían homologarse aquéllos.

Las competencias del pleno eran, entre otras, y además de la citada en el párrafo precedente, elaborar el reglamento y la memoria anual del Consejo, informar sobre el procedimiento de selección de los alumnos, a propuesta de la Comisión Académica, e informar sobre la determinación del número de centros y exigencias materiales que, con carácter general, resultarían necesarias para el comienzo de actividades de nuevas universidades o la ampliación del número de centros en las ya existentes (*ibíd*, art. 12).

Dadas las importantes funciones del Consejo de Universidades, y con objeto de proporcionarle una mayor entidad administrativa, el reglamento establecía una Secretaría General, compuesta de un secretario, que tendría el rango de director general, y tres vicesecretarios, además del personal necesario para ejercer las labores organizativas que se le encomendaban (*ibíd*, art. 17, RD 1212/1985 de 17 de julio, por el que se regula la Secretaría General del Consejo de Universidades, BOE del 24). El primer Secretario General fue el que hasta entonces había sido Director General de Enseñanza Universitaria, Emilio Lamo de Espinosa.

Como veremos a lo largo de los capítulos siguientes, el Consejo de Universidades se ha convertido en un órgano decisivo en la definición de la política universitaria, en especial en los temas referentes a las enseñanzas. Su composición mixta de rectores, políticos de las comunidades autónomas y del gobierno central, y

expertos ha sido destacada, además de por su originalidad, por su utilidad a la hora de canalizar el debate entre los distintos sectores de la comunidad universitaria (Perkins, 1990).

4.5.2. Los Consejos Sociales

El Consejo Social se definía como el órgano de participación de la sociedad en la Universidad²² (art. 14.1). Estaba concebido en la creencia, articulada en el preámbulo de la Ley, de que la universidad no era "patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constitu[ía] un auténtico servicio público referido a los auténticos intereses de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas". Así, inserto en la estructura universitaria, el Consejo Social debía garantizar la "participación en su gobierno de las diversas fuerzas sociales". Las funciones del Consejo eran muy importantes, puesto que se le atribuía la aprobación del presupuesto, la programación plurianual de la universidad, a propuesta de la Junta de Gobierno y, en general, la supervisión de las actividades económicas de la universidad y del rendimiento de sus servicios, así como la búsqueda de la colaboración social en su financiación (art. 14.2). Otras competencias importantes eran la capacidad de modificación de las plantillas, incluida la posibilidad de minorar o cambiar la denominación de las plazas vacantes, y también la fijación de las tasas para los estudios conducentes a títulos propios de la universidad.

La ley establecía que el Consejo Social estaría compuesto en sus dos quintas partes por una representación de la Junta de Gobierno, elegida por ésta de entre sus miembros, y que incluiría necesariamente al rector, al secretario general y al gerente. Las tres quintas partes restantes estarían formadas por representantes de los intereses sociales, de acuerdo con una ley de la Comunidad

²² La redacción original del artículo era algo más barroca, puesto que definía al Consejo Social como "el órgano de articulación entre la Universidad y su entorno social, y actúa como portavoz de los intereses de la sociedad en aquélla". La ponencia del Congreso decidió el cambio, a pesar de que, curiosamente, no había ninguna enmienda a dicho apartado.

Autónoma correspondiente, y en la que, en todo caso, debería haber miembros de los sindicatos y de las asociaciones empresariales, pero no de la comunidad universitaria (14.3). Su presidente sería nombrado por la Comunidad Autónoma (art. 14.4).

Como ya hemos visto anteriormente, el Consejo Social de la universidad era uno de los aspectos más polémicos de la reforma, al igual que lo había sido, con sus distintas denominaciones y definiciones, durante el debate de la LAU. El hecho de que un órgano no estrictamente académico contara con sustanciales competencias de control sobre la actividad de las instituciones era visto por muchos universitarios, y por algunos partidos políticos, como una nueva forma de interferir en la autonomía universitaria²³. El asunto fue llevado ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno Vasco, junto con otros preceptos que dicho gobierno autónomo consideraba lesivos para la autonomía universitaria y para el Estatuto de Autonomía Vasco. Como ya se ha mencionado, el Tribunal sentenció la inconstitucionalidad, entre otros, de los apartados 39.1 y 47.3, por atribuir a un órgano que no representaba a la comunidad universitaria funciones puramente académicas, como era la configuración de las plantillas. En todo caso, y eso se verá con más detalle en el capítulo 6º, la labor de los Consejos Sociales no ha respondido a las expectativas planteadas, y su papel ha sido mucho más pasivo de lo que preveían tanto sus proponentes como sus detractores.

4.6. Conclusiones

En este capítulo hemos visto que la Ley de Reforma Universitaria establecía una regulación de las universidades que no se separaba excesivamente de la diseñada en los proyectos de la LAU, y

²³ Véase, en este sentido, la intervención en el pleno del Congreso del diputado del Grupo Popular Fernando Suárez, quien criticó que el Consejo Social pudiera intervenir en la modificación de las plantillas o la fijación de ciertas tasas, y argumentó que ello suponía que la autonomía universitaria podía ser ejercida por un órgano que no pertenecía a la universidad (DSC, 1983, pp. 2.514-17).

en especial del consensuado por UCD y el PSOE en el otoño de 1980. Las razones que explicaron el éxito en la aprobación de la LRU, que contrastaba con el fracaso de la LAU, fueron, además de la cómoda mayoría parlamentaria del gobierno, que le permitió seguir una estrategia de elaboración discreta y tramitación rápida, la mayor disposición a satisfacer a dos de los grupos que habían resultado más conflictivos en los anteriores intentos de reforma: las minorías nacionalistas y los PNNs. Por el contrario, muchos catedráticos, que poseían una visión más tradicional de la universidad, mostraron su desacuerdo ante algunos de los planteamientos de la ley, y en particular ante la regulación de los consejos sociales, pero probablemente juzgaron dichas disposiciones como un mal menor, dado que, en lo esencial, la ley mantenía a los catedráticos en lo más elevado de la jerarquía académica: a ellos se reservaban los cargos de director de departamento y rector, así como un papel decisivo en el control del acceso a los cuerpos docentes.

La LRU llevaba a cabo una reforma en dos grandes direcciones. Por una parte, desarrollaba la Constitución y los estatutos de autonomía, al establecer el ámbito de la autonomía universitaria y delimitar las competencias de las distintas administraciones y órganos de coordinación. Por otra parte, creaba el marco para una serie de innovaciones generales que habían de mejorar el funcionamiento de las universidades en sus tres facetas, docente, investigadora y democratizadora.

En la primera de estas direcciones, la ley definía un amplio margen para la autonomía universitaria, puesto que ésta incluía tanto la elección de los órganos de gobierno internos -con participación de todos los estamentos universitarios- como la elaboración de su presupuesto, además de la configuración de las plantillas y, con limitaciones, la selección del profesorado funcionario. Dicha autonomía no era concebida como estrictamente académica, puesto que se creaba un órgano de participación de la sociedad en la universidad, el Consejo Social, con importantes atribuciones en materia presupuestaria y de programación; algunas de ellas, sin embargo, fueron anuladas con la referida sentencia del Tribunal Constitucional.

Asimismo, la ley traspasaba a las Comunidades Autónomas -a un cierto número de ellas en un principio, y a todas las demás después- las competencias en planificación y financiación de los centros universitarios, si bien el gobierno central retenía dos atribuciones de gran importancia: el establecimiento de los procedimientos de selección para el acceso de los alumnos y la determinación de los títulos con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de planes de estudio de los mismos. Para la coordinación de la política universitaria se creaba el Consejo de Universidades, un órgano de representación mixta, académica, política y social, al que se asignaban funciones asesoras y de debate que podían alcanzar gran relevancia, especialmente en lo que respecta a las titulaciones y los planes de estudio.

En relación con la mejora del funcionamiento de las instituciones se planteaban cinco reformas generales. En primer lugar, se propugnaba el desarrollo de políticas de inversiones y de ayuda a los estudiantes que garantizaran la extensión de la educación superior y una mayor igualdad en el acceso a los centros. En segundo lugar, también se proponía reforzar la estructura departamental de las universidades, con objeto de fomentar una mayor coordinación de los profesores en el ejercicio de sus tareas docentes e investigadoras. En tercer lugar, se cambiaba de manera notable la regulación del profesorado: a partir de aquel momento la mayoría de los profesores deberían estar empleados con un estatus de funcionario público, distribuidos en dos categorías para las facultades y otras dos para las escuelas universitarias y, siempre que ello fuera posible, dedicados a tiempo completo a las tareas académicas. Para favorecer una conexión más adecuada entre la universidad y el mundo profesional y empresarial se permitía a aquélla la contratación de profesores asociados entre especialistas de reconocida competencia; para apoyar los intercambios y contactos entre universidades se autorizaba el empleo de profesores visitantes. La calidad del profesorado debía ser mejorada a través del perfeccionamiento de los mecanismos de formación -entre los que se encontraba la reforma del doctorado y una nueva definición de la figura del ayudante-, y de los procedimientos de selección. En este sentido, las universidades

adquirían un considerable grado de autonomía en la selección de sus profesores funcionarios, puesto que ellas eran las que creaban las plazas y convocaban los concursos, y designaban a dos de los cinco vocales de las comisiones juzgadoras; para evitar las tentaciones localistas y endogámicas los otros tres miembros de las comisiones serían designados por sorteo entre profesores de otras universidades.

La cuarta reforma era la de las enseñanzas, que planteaba la distinción entre títulos oficiales y con validez nacional y títulos propios de las universidades; sólo los primeros estarían regulados por el gobierno, quien establecería un catálogo de denominaciones y unas directrices generales, a propuesta del Consejo de Universidades, con respecto a las cuales las universidades elaborarían sus planes de estudios para su posterior homologación. De esta manera, los títulos oficiales poseerían unos contenidos generales mínimos, iguales en todas las universidades, al tiempo que cada una de las instituciones podría decidir libremente acerca del resto del plan, lo que debía favorecer un mayor ritmo de incorporación de innovaciones. En quinto y último lugar, se trataba de fomentar la investigación científica dentro de las universidades, a lo que debía contribuir la estructura en departamentos, la creación de institutos de investigación, la posibilidad de contratar proyectos de investigación con entidades públicas y privadas y, en general, un mayor nivel de gasto público en investigación y desarrollo.

En definitiva, la consecución del modelo de universidad planteado en la LRU exigía la presencia de tres condiciones básicas. Una primera que requería el desarrollo de la autonomía universitaria, que de esta manera no era concebida solamente como un derecho constitucional que debía ser desarrollado legislativamente, sino como un instrumento esencial en la futura transformación de las instituciones. Así, por ejemplo, en el esquema de la LRU la autonomía permitiría a las universidades adaptar progresivamente su estructura interna al modelo departamental, favorecería una selección más meritocrática del profesorado, dado que las propias universidades y departamentos tendrían el máximo interés en escoger a los mejores profesores, y otorgaría a las instituciones una mayor capacidad de control sobre las actividades y nivel de dedicación de sus miembros. También se incrementaban las perspectivas de mejora

y modernización de las enseñanzas, al facultar a las universidades para la elaboración de sus propios planes de estudio, y se ponían las condiciones para un aumento de la producción científica, al ofrecer mayor capacidad de maniobra a las instituciones para emprender proyectos y contratar con otras entidades o empresas. En este contexto, la competencia entre las distintas universidades había de constituir un motor fundamental en la adopción de innovaciones y en la mejora general de los servicios prestados por las mismas.

En segundo lugar, la reforma exigía la puesta en marcha de una serie de instrumentos que estaban presentes en la ley, pero que requerían un desarrollo normativo posterior, como, por ejemplo, el Consejo de Universidades, las directrices generales de los planes de estudio, o la ley de Ciencia. Si la LRU no quería seguir el destino de la Ley General de Educación, que tras una tramitación rápida y exitosa sufrió diversos embates en su desenvolvimiento reglamentario, era necesario el mantenimiento durante años de una cierta continuidad en los planteamientos fundamentales y, sobre todo, de una firme capacidad y voluntad políticas.

Por último, aunque no menos importante, era imprescindible que los poderes públicos proporcionaran los recursos financieros precisos que permitieran, entre otras cuestiones, la expansión de los centros de educación superior, el aumento de las plantillas de profesores, la puesta en marcha de los nuevos planes de estudio, o el incremento de la producción investigadora, de manera que la reforma sirviera realmente para una mejora de la calidad y la extensión de los servicios universitarios. Esto no sólo requería una apropiada voluntad política, sino que tuvieran lugar las circunstancias económicas favorables que consintieran una sustancial expansión del gasto público en este sector.

CAPÍTULO CINCO

LA EXPANSIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE MASAS: 1983-1993

En este capítulo se describe brevemente el proceso de expansión que ha experimentado la universidad española entre 1983 y 1993. Si con anterioridad, en el capítulo 3º, quedaba explicado que la educación superior en España había alcanzado en la década de los sesenta la categoría de "sistema de masas", debido a la elevada tasa de escolaridad y a la diversidad de las enseñanzas, en el presente veremos que durante los años ochenta ese crecimiento se ha mantenido a un ritmo verdaderamente extraordinario. Así, en el primer apartado se ofrece a grandes rasgos la evolución del crecimiento del alumnado, cuyo número se ha duplicado durante este período, a la vez que se advierte un crecimiento comparativo más bajo en lo que a centros se refiere, pese a que a partir de 1989 se inició una fase expansiva que fructificó en la presencia de nuevas universidades. Un segundo apartado se dedica a revisar los distintos aspectos presentes en la regulación del acceso de los alumnos a la universidad, que a su vez ha experimentado algunos cambios durante todo este período, especialmente en lo que se refiere a la generalización de los límites impuestos a dicho acceso, habida cuenta del masivo aumento experimentado en la demanda de plazas universitarias. Con todo, las pruebas de aptitud han mantenido su carácter abierto y escasamente selectivo, si no lo han reforzado aún más. Por último, en el tercer apartado se muestra el gran incremento en la dotación de recursos económicos destinados a las universidades y proveniente de los fondos públicos, mayoritariamente en operacio-

nes de capital, lo que no ha paliado en manera alguna el hecho de que el gasto por estudiante continúe en niveles muy bajos, en comparación con el de otros países europeos.

5.1. El incremento del número de alumnos y de centros

Durante los diez años transcurridos entre el curso 1982/83 y 1992/93 el número de estudiantes en el conjunto de las universidades públicas y privadas ha pasado de 692.000 a cerca de 1.300.000 (véase Tabla 5.1). Esto ha supuesto un crecimiento global del 87 por ciento, con una media anual superior al 6 por ciento¹. Dichas cifras son, como puede comprobarse en la tabla correspondiente del capítulo 3º (Tabla 3.1), muy similares a las de la década inmediatamente anterior a la reforma (1972-1982), durante la cual el incremento total fue del 89 por ciento. Resulta evidente que la demanda de educación superior ha seguido aumentando a un ritmo formidable, a pesar de que ya poseía un elevado nivel en los inicios del período considerado, con un 23 por ciento de tasa de escolaridad bruta.

En este sentido, algunas previsiones que estimaban una tendencia al estancamiento en el número de estudiantes, basándose en el hecho de que otros países europeos más desarrollados tenían tasas de escolaridad superior más bajas, se han mostrado totalmente equivocadas². El número de jóvenes que han terminado la enseñanza

¹ Las cifras correspondientes a las universidades públicas son: 670.377 alumnos en 1982/83 y 1.253.805 en 1992/93, con un porcentaje de crecimiento igual al del conjunto de las universidades, el 87 por ciento (Consejo de Universidades, 1989 y 1994a). Dado que el incremento de las universidades privadas ha sido del mismo nivel durante este período, su cuota de estudiantes se ha mantenido estable, en torno al 3 por ciento del total (41.780 alumnos en 1992).

² Este es el caso, por ejemplo, del documento elaborado por el Ministerio de Educación para financiar la expansión de las plantillas de profesores en el territorio MEC durante el sexenio 1986-1992, el denominado *Documento nº 3*, del que hablaré posteriormente; en él se declaraba que "no se prevé un aumento espectacular en el número de estudiantes en España en este período" (MEC, 1986, p. 28); el crecimiento fue, no obstante, del 43 por ciento. Curiosamente, en otro documento ministerial elaborado en 1991 con vistas a programar la creación de nuevos centros

secundaria y han pretendido continuar estudios universitarios ha seguido progresando, lo que, unido a la tendencia al aumento del porcentaje de aprobados en la selectividad, ha dado lugar a que las cifras de ingreso en la universidad hayan sido cada vez más grandes.

Además de las mayores posibilidades de acceso a la educación superior para el conjunto de la población, la prolongada duración de las carreras en España en comparación a las de otros países³ y el mantenimiento de una elevada tasa de repetidores han contribuido a que el crecimiento del número de estudiantes haya continuado su extraordinario avance. De esta manera, la tasa bruta de escolaridad -la relación entre el número de alumnos y el de jóvenes de 20 a 24 años- se ha situado en España cerca del 40 por ciento en 1992 (Consejo de Universidades, 1994a, p. 293), frente al 23 de 1982.

La distribución de los estudiantes ha experimentado algunos cambios de importancia. En la Tabla 5.1 puede apreciarse que el crecimiento del número de estudiantes en las titulaciones de ciclo corto ha sido ligeramente superior que en las de ciclo largo, acortándose así el tradicional desequilibrio entre ambas: si en 1982 los alumnos de facultades, colegios universitarios y escuelas técnicas superiores sumaban el 74 por ciento de los alumnos universitarios, y los de las escuelas universitarias el 26 por ciento restante, en 1992 la relación se situaba en un 70/30.

Más relevancia tiene el cambio en la distribución de los estudiantes por ramas de conocimiento, expresado en la Tabla 5.2. En ella se observa que el crecimiento del alumnado durante estos años se ha concentrado en dos áreas, las Ciencias Sociales y Jurídicas y la Tecnología, que han visto duplicarse con creces el número de sus estudiantes. En 1992/93 las Ciencias Sociales y Jurídicas agrupaban a más de la mitad de los alumnos universitarios, frente al 42 por ciento de 1982/83, en tanto que los de enseñanzas técnicas han pasado de representar un 15 por ciento del alumnado en 1982 a sumar más del

universitarios se insistía en un argumento similar, al afirmar que era de esperar un estancamiento en el número de estudiantes, puesto que la tasa española igualaba o superaba a la de otros países más desarrollados (MEC, 1991, p. I.9).

³ El acortamiento de las carreras ha sido, precisamente, uno de los objetivos de la reforma de las enseñanzas, como veremos en el capítulo 8º.

20 por cien diez años más tarde. Las Ciencias Experimentales han crecido notablemente, pero a un ritmo inferior que la media, mientras que las Humanidades y las Ciencias de la Salud prácticamente se han estancado, y en 1992 incorporaban tan sólo al 10 y al 8,4 por ciento de los estudiantes respectivamente. Esta evolución representa el notable cambio experimentado durante estos años en las preferencias de los estudiantes, que han tendido a concentrar su demanda en un cierto número de carreras consideradas de mayor proyección de cara al mercado de trabajo: Derecho, Ciencias Económicas y Empresariales, Informática, y varias Ingenierías, tanto de ciclo largo como corto, especialmente Industrial y de Telecomunicaciones.

La expansión del alumnado no se ha correspondido con un incremento equivalente del número de centros. Entre 1982 y 1993 el número de los mismos ha pasado de 612 a 770, con un aumento del 26 por ciento. Este ritmo de crecimiento, importante pero relativamente moderado en contraste con lo ocurrido durante los años setenta, ha sido el producto de dos circunstancias. Por una parte, se ha frenado la tendencia anterior a la división de las facultades, la cual daba lugar a que se crearan nuevos centros a partir de las secciones de algunas facultades, en especial Ciencias y Filosofía y Letras. En segundo lugar, en las universidades creadas desde finales de los ochenta se ha solido establecer un número pequeño de centros, con una definición académica muy amplia: facultades de Ciencias Sociales, que incluyen las enseñanzas en Economía y Sociología, o de Ciencias Sociales y Jurídicas, que incorporan también el Derecho, o escuelas politécnicas, que pueden incluir varias titulaciones de tipo técnico. La tendencia a establecer facultades y escuelas pluridisciplinarias puede considerarse en consonancia con el esquema de universidad definido en la LRU, que trata de evitar la multiplicación de centros en favor de un mayor énfasis en la figura del departamento como órgano para la docencia y la investigación.

En todo caso, el número de universidades sí se ha incrementado de manera sustancial durante el período considerado. Si entre 1982 y 1989 sólo se creó una nueva universidad, la Pública de Navarra, a partir de 1989 la fundación de éstas se ha disparado, especialmente por iniciativa de las administraciones autonómicas. En dicho año se

establecieron las universidades de La Coruña, Vigo, Carlos III de Madrid y Pompeu Fabra de Barcelona, a las que siguieron las de Jaume I de Castellón (1991), Girona, La Rioja, Lleida, Tarragona (1992), Almería, Jaén, Huelva (1993) y más recientemente, Burgos (1994), además de tres universidades privadas⁴, Ramón Llull de Barcelona (1991), Alfonso X el Sabio y San Pablo CEU, estas dos últimas en Madrid (1993). Casi todas las nuevas universidades públicas han sido creadas a partir de centros ya existentes, colegios universitarios y escuelas que dependían previamente de otras universidades y que se han reagrupado bajo distintas denominaciones. También se han establecido nuevas facultades, lo que ha dado la oportunidad a un número creciente de jóvenes a continuar sus estudios superiores sin tener que desplazarse a otras provincias.

5.2. El acceso a la universidad

La política de acceso a la universidad a partir de la promulgación de la LRU se ha caracterizado por tres rasgos, que se describen a continuación. En primer lugar, se han mantenido prácticamente los mismos criterios para el ingreso que existían antes de la reforma, aunque las pruebas de aptitud han cambiado en parte su definición. En segundo lugar, han continuado las regulaciones que limitaban la elección de universidad por parte de los alumnos, a pesar de la introducción del denominado "distrito compartido" en 1991. En tercer lugar, y éste es el cambio más significativo, el aumento de la demanda para cursar estudios superiores ha sido tan grande que desde mediados de los años ochenta el gobierno ha autorizado a un

⁴ La creación de nuevas universidades privadas, aparte de las cuatro ya existentes, sólo ha sido posible a partir del Real Decreto 557/1991 de 12 de abril (BOE del 20), que ha establecido las condiciones para la creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios, en desarrollo del artículo 58.2 de la LRU, que requería la determinación por el gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, de las exigencias materiales, de centros y de personal mínimo necesarios que debían reunir las instituciones privadas para su reconocimiento.

creciente número de centros a establecer límites al acceso a los mismos.

Los requisitos para el acceso a la universidad han seguido siendo, con carácter general, el haber aprobado el Curso de Orientación Universitaria y, para las facultades y escuelas técnicas superiores, además, el haber superado las pruebas de aptitud o, como es comúnmente conocida, la selectividad. Para el acceso a las escuelas universitarias también ha sido posible acceder con el título de formación profesional de segundo grado pero, en cualquier caso, los alumnos con la selectividad aprobada en junio han contado con preferencia para el ingreso en cualquier centro⁵ (RD 943/1986 de 9 de mayo, BOE del 14: art. 4). Dado el elevado número de solicitudes de matrícula en muchas escuelas universitarias, la selectividad se ha convertido, en la práctica, en un requisito exigido por la mayoría de ellas.

Las pruebas de aptitud han experimentado algunos cambios en su definición a partir de las reformas efectuadas en 1987 y 1988⁶. Anteriormente, las partes comunes de la prueba, sobre todo la conferencia y el comentario de texto, que eran aquellas que trataban de valorar la capacidad de expresión, comprensión y síntesis de los aspirantes, poseían un peso notable en la calificación global. En 1987 se disminuyó la importancia de dichas partes -de hecho, se eliminó la conferencia- y se reforzó la de la parte específica, la correspondiente a asignaturas concretas del COU (Muñoz Vitoria, pp. 175-77). Esto fue así, principalmente, porque las pruebas de aptitud se habían convertido en el criterio crucial para la distribución de los alumnos entre los distintos centros, de manera que la calificación de las mismas había adquirido mayor trascendencia, y con ella la

⁵ También se han mantenido las pruebas de acceso para los mayores de 25 años, que han permitido el ingreso en la universidad de un número creciente de adultos que no habían finalizado previamente sus estudios; en 1992, por ejemplo, el número de aprobados en dichas pruebas fue de 16.790 (Consejo de Universidades, 1994a, p. 358).

⁶ Orden de 3 de septiembre de 1987 (BOE del 7); también, para los alumnos que hubieran superado las enseñanzas del plan experimental para la reforma de las enseñanzas medias, la Orden de 16 de mayo de 1988 (BOE del 18).

preocupación por asegurarse que podían ser juzgadas con la máxima objetividad⁷. En este sentido, se consideró que la conferencia y el comentario de texto eran excesivamente aleatorios y difícilmente mensurables, y que su carácter interpretativo podía dar lugar a diferencias no siempre justificadas en las calificaciones. Los ejercicios específicos, que evaluaban los conocimientos de los alumnos en materias concretas, resultaban más fácilmente medibles, y fueron finalmente preferidos con objeto de ajustar mejor las notas, de cara a un ingreso en los centros que, casi siempre, dependía de diferencias de unas pocas décimas. Los propios representantes estudiantiles, en las negociaciones que siguieron a las huelgas de los primeros meses de 1987 -de las que hablaré en el apartado 8.1- solicitaron que la parte específica tuviera mayor peso en la calificación global, y constituyeron una fuerza de presión decisiva en la reforma efectuada por el ministerio (Muñoz Vitoria, p. 174). Más recientemente, en junio de 1993, se han fundido en un solo ejercicio el comentario de texto y el examen de lengua, si bien se ha mantenido el peso de la calificación global que tenían (OM de 9 de junio de 1993, BOE del 10).

Los cambios en las pruebas de aptitud han sido criticados por algunos de los profesores entrevistados en el estudio de casos, quienes consideran que una parte considerable de los alumnos que ingresan actualmente no poseen las capacidades de comprensión y expresión necesarias para seguir estudios universitarios. Como afirma asimismo Muñoz Vitoria, las pruebas de aptitud corren el riesgo de "medir lo que es fácil medir", y no aquello que, en principio, debería medirse (*ibíd*, p. 193). En cualquier caso, ya sea porque los ejercicios se han facilitado, o porque, por el contrario, los alumnos tienden a preparar mejor el examen, o simplemente porque los profesores de universidad y de bachillerato que corrigen las pruebas han tendido a ser más benévolos, resulta evidente que dichas pruebas han sido

⁷ Cuando las pruebas de aptitud se limitaban a cumplir una función de control de la madurez del alumno, las calificaciones tenían menos importancia, puesto que los estudiantes se interesaban simplemente en aprobarlas; cuando la calificación global -la media de las notas del BUP y del COU con las de la selectividad- se ha convertido en el criterio de selección para el acceso a los centros con límite de plazas, aquélla ha adquirido, lógicamente, una relevancia crucial.

superadas por un porcentaje creciente de los estudiantes que se han presentado a ellas, como se observa en la Tabla 5.3. Así, del 73 por ciento de aprobados en la calificación global junio de 1982 se ha pasado a más del 87 por ciento en junio de 1992, y a lo largo de los once años considerados se observa que el número de los aprobados en las dos convocatorias supera a la cifra de presentados en junio. Estas cifras indican que el número final de suspensos es cada vez más escaso, y que la selectividad se ha convertido más en un mecanismo de distribución de los alumnos que en un filtro al acceso⁸

El segundo de los rasgos mencionados al hablar de la política de acceso ha sido el mantenimiento de las regulaciones que limitaban la elección de universidad por parte de los alumnos. Esto ha sido así a pesar de que, por una parte, la LRU, en su artículo 25, establecía el derecho al estudio de todos los españoles en la universidad de su elección y, por otra parte, de que haciendo uso de su autonomía, se preveía que las universidades pudieran competir por los mejores estudiantes, para lo cual era necesario que estos contaran con un margen de elección. Como veíamos en el apartado 3.2.3, el decreto 2116 de julio de 1977 había establecido severas dificultades para que los alumnos pudieran matricularse en una universidad distinta a aquella en la que habían realizado las pruebas de aptitud. Tras la aprobación de la LRU se mantuvo la vigencia de dicha disposición, y posteriormente, el decreto 943/1986 de 9 de mayo (BOE del 14), que regulaba los procedimientos para el ingreso en los centros universitarios, volvió a disponer que, con carácter general, cada alumno se matriculara en la universidad en la que hubiera superado las pruebas de aptitud o, en su caso, a la que estuviera adscrito el centro en el que se había realizado el COU (art. 3). Las universidades considerarían preferentemente las solicitudes de los alumnos de su propio distrito, y sólo cuando se justificara debidamente un cambio de residencia, o cuando un alumno quisiera iniciar estudios no existentes en la universidad que le correspondía, deberían

⁸ Es destacable que un 35 por ciento de los alumnos que superan las pruebas de aptitud han obtenido menos de un cinco en los ejercicios, pero consiguen el aprobado final gracias a la nota media con sus calificaciones del bachillerato (García de León et al., p. 104).

considerarse las solicitudes de alumnos de otros distritos en pie de igualdad con los del propio. El decreto contemplaba como excepción las universidades ubicadas en la Comunidad de Madrid, que conformarían un único distrito, de manera que los estudiantes podrían solicitar el ingreso en cualquier centro de la provincia, independientemente de la universidad en la que hubieran realizado las pruebas de acceso⁹.

De este modo, la libertad de elección de los estudiantes se ha limitado, salvo en las excepciones aludidas, a escoger la carrera que se deseaba estudiar, pero no la universidad. Esto ha dado lugar a que, con frecuencia, los estudiantes que no conseguían plaza en el centro de su primera elección hayan tenido que conformarse con la adscripción a otro distinto de la misma universidad, sin la posibilidad de que su solicitud fuera considerada por uno igual al de su primera opción en una universidad diferente.

Con el mantenimiento, en la práctica, de los distritos universitarios, se ha facilitado la planificación de los centros educativos en el corto plazo, puesto que ha resultado más sencillo para el ministerio y las comunidades autónomas prever la demanda de acceso a los centros de una universidad determinada, una vez que se aseguraba que todos los estudiantes del territorio correspondiente debían inscribirse en la misma. Dicha medida, además, ha supuesto que todas las universidades tuvieran garantizado un creciente número de solicitudes de ingreso, con independencia de circunstancias tales como la calidad de la enseñanza impartida, o la atracción ejercida por la ciudad en la que se encontraba ubicada la institución. En este sentido, para algunas universidades, especialmente las de menor tradición, o las situadas en ciudades más pequeñas, los distritos han podido representar una ventaja.

La dificultad política que podía entrañar el intento de introducir un mayor grado de elección para los estudiantes se puso de manifiesto en la oposición encontrada por el decreto del gobierno

⁹ El proyecto original de decreto remitido al Consejo de Universidades contemplaba que también las universidades de Cataluña serían consideradas como una sola a efectos de ingreso, pero finalmente se suprimió la referencia a ellas. En 1991 sí se determinó que las universidades barcelonesas formaran un distrito único.

que establecía el "distrito compartido", en 1991. La intención inicial del gobierno era que las universidades reservaran un 10 por ciento de sus plazas para estudiantes procedentes de otros distritos universitarios, con el fin de fomentar la movilidad del alumnado y la competencia entre las instituciones. Dicho proyecto fue fuertemente criticado por ciertas comunidades autónomas, especialmente la Generalitat de Cataluña, que temía que la llegada de un número significativo de estudiantes de otras comunidades pudiera plantear problemas de funcionamiento a las universidades, si aquéllos exigían la docencia en castellano. Algunas universidades también estaban en desacuerdo con el distrito compartido, por razones no siempre especificadas, pero que podían tener que ver con la posibilidad de que ciertas instituciones perdieran a una parte de los mejores estudiantes de su distrito en favor de otras. En cualquier caso, tras diversas negociaciones entre las universidades, las comunidades autónomas y el ministerio, la Mesa del Pleno del Consejo de Universidades acordó que el porcentaje de reserva para el distrito compartido fuera sólo del 5 por ciento, con un límite de diez plazas por titulación (Consejo de Universidades, 1991b, p. 51). Este acuerdo fue posteriormente ratificado por la Comisión Académica del Consejo de Universidades, y se plasmó en el Real Decreto 1005/1991 de 14 de junio (BOE del 26), por el que se regulaban los procedimientos de ingreso en los centros universitarios.

El escaso número de plazas concedidas al distrito compartido - 8.640 en el primer año de su aplicación, el curso 1991/92 (Muñoz Vitoria, p. 181)- no ha supuesto todavía un aumento sustancial de la movilidad de los alumnos, pero sí podría dar lugar, en el futuro, si se incrementan los porcentajes, a una mayor capacidad de elección de estos y a que ciertas universidades trataran realmente de competir por alumnos de buenas calificaciones procedentes de otros distritos universitarios. Los resultados de dicha política están, sin embargo, por determinar¹⁰.

¹⁰ En el segundo año de aplicación del distrito compartido, el curso 92/93, el Consejo de Universidades recomendó que se autorizara a las universidades, previo acuerdo con la Administración Pública correspondiente, a que aumentaran la oferta de plazas en el distrito compartido si ese era su deseo, y en el curso 93/94 se

El cambio más significativo en relación con el acceso de los alumnos, y el que más ha afectado a éstos, ha sido, sin duda, el establecimiento generalizado de límites al acceso a los centros universitarios. Si antes de la reforma dichos límites se habían aplicado en muy pocos centros, generalmente las facultades de Medicina, y ello acompañado de graves conflictos estudiantiles (véase capítulo 3º), a partir del decreto 1005/1985 de 26 de junio (BOE del 27) las universidades fueron autorizadas a solicitar al Consejo de Universidades la fijación de límites máximos de admisión de alumnos en aquellos centros en los que se produjera una falta de adecuación entre su capacidad y el número de plazas solicitadas (art. 2). El incremento del número de alumnos había sido tan grande en los años precedentes que algunos centros, a pesar de disponer de dos y a veces hasta tres turnos de clase, se encontraban al límite de su capacidad física para acoger a los estudiantes. Aquellos centros que solicitaran y argumentaran debidamente el establecimiento de un número máximo de nuevas admisiones podrían hacerlo, si bien la universidad debía comprometerse a admitir en otros centros a aquellos alumnos que no lo hubieran sido en los de su primera opción (art. 5.1).

A mediados de 1986 se derogó el decreto 1005/85 y se promulgó otro, el ya mencionado 943/1986 de 9 de mayo (BOE del 14). En este nuevo decreto se estipulaba que, de acuerdo con el artículo 26.2 de la LRU, las propias universidades podrían establecer límites a la admisión en sus centros, con arreglo a módulos objetivos determinados por el Consejo de Universidades (art. 2). No obstante, en tanto que el Consejo no elaborara dichos módulos, los límites serían establecidos directamente por el Consejo de Universidades, previa petición, mediante informe razonado, de la universidad correspondiente (Disposición Transitoria 1º). Dado que el Consejo de Universidades no ha establecido los módulos objetivos hasta junio

estableció con carácter general que la oferta fuera del 10 por ciento de las plazas en cada uno de los estudios, con un límite de 30 plazas, si bien las universidades podrían establecer límites más pequeños, de hasta un 5 por ciento, con el acuerdo de la Administración Pública (Consejo de Universidades, 1994c, pp. 285-87).

de 1993¹¹, durante todo el período intermedio se ha aplicado la Disposición Transitoria, y ha sido este mismo organismo el que ha decidido si se aceptaban o no los límites solicitados por las distintas universidades.

En el primer año de aplicación de esta normativa, el curso 1985/86, el Consejo de Universidades autorizó la fijación de límites en 234 estudios, de un total de 791 presentes en las universidades públicas (Consejo de Universidades, 1986, pp. 279-80). Entre ellos se incluían los correspondientes a la casi totalidad de las facultades de Medicina, Veterinaria, Bellas Artes, Informática, y una proporción elevada de las facultades de Derecho, de Empresariales y de las escuelas técnicas superiores. Durante los cursos siguientes se amplió sucesivamente el número de centros autorizados a imponer límites, dado que el crecimiento global del número de alumnos y la desviación de estudiantes a otros centros menos restrictivos tendía a extender la masificación a todas las enseñanzas. De esta manera, en el curso 1990/91 el 60 por ciento de los centros ya había sido autorizado a imponer límites al acceso, y en el 1993/94 las enseñanzas con límite eran 1.291, lo que suponía cerca del 90 por ciento del total de enseñanzas universitarias (Consejo de Universidades, 1991a, p. 40; *ibíd.*, 1994a, p. 40). A pesar de la gran impopularidad social de estas medidas, el establecimiento de pequeñas restricciones al acceso parece haberse consolidado.

El procedimiento para la fijación de los límites ha sido el siguiente. Cuando un centro considera que ha llegado al límite de su capacidad para aceptar alumnos, en términos de espacio de aulas, laboratorios o profesorado, se dirige a su junta de gobierno para que transmita la petición al Consejo de Universidades. Si la petición está justificada razonablemente el Consejo puede autorizar el límite, o

¹¹ Los módulos consisten realmente en una fórmula para calcular la cifra límite de alumnos, en cuyos términos se incluye la matrícula de la correspondiente enseñanza en los cursos anteriores y la superficie destinada a docencia experimental y no experimental. Aunque otros factores, como el profesorado, o la permanencia de los alumnos en cada uno de los estudios iban a ser en principio tenidos en cuenta, no han sido finalmente incluidos en la fórmula (Consejo de Universidades, 1994c, pp. 271-75).

modificarlo al alza. No obstante, en la práctica, la decisión siempre es consultada a la administración pública correspondiente, ya sea al Ministerio de Educación, para las universidades del territorio MEC, o a las Comunidades Autónomas, para las transferidas. De acuerdo con el testimonio de los rectores y decanos entrevistados, el ministerio ha tendido a situar los límites por encima de lo pedido por las instituciones, e incluso ha ido más allá de lo que el Consejo de Universidades estaba dispuesto a autorizar, lo que no ha sido obstáculo para que su criterio haya sido el que generalmente se ha impuesto. En todo caso, los límites se han solido establecer de acuerdo con la matrícula de los dos o tres cursos precedentes, más un porcentaje de incremento del 3 por ciento, a no ser que la solicitud indicara una cifra más alta, en cuyo caso se ha aceptado esta última.

Los límites deben ser autorizados cada curso antes del 1 de julio, tanto para las enseñanzas que ya disponen de ellos previamente como para los que desean establecerlos por primera vez. Durante los primeros años de implantación del sistema, el Consejo solía renovar las limitaciones de capacidad añadiendo un tres por ciento de alumnos a los fijados en el curso precedente; en los últimos años las cifras parecen haberse estabilizado, entre otras razones porque la creación de nuevas universidades ha permitido una mejor distribución de las solicitudes.

Una vez fijado el número de alumnos que se pueden aceptar, se determina una calificación de selectividad mínima exigible, que constituye el criterio último de selección de los alumnos: todos los que alcancen o superen dicha nota deben ser admitidos¹². La nota mínima de selectividad se calcula, de acuerdo con la experiencia de los años anteriores, para que se produzca un número de admisiones equivalente al límite, pero puede dar lugar, naturalmente, a un margen de error considerable. No es infrecuente que el número de alumnos que superen la llamada "nota de corte" y soliciten el ingreso en el centro sea muy distinto -superior o inferior- al establecido en el límite, de manera que rara vez coinciden ambas cifras. A pesar de los inconvenientes que este sistema puede causar a los centros, se ha

¹² En determinadas enseñanzas con una gran demanda la nota exigida puede superar el 7, o incluso el 8, pero en la mayoría de ellas se sitúa entre el 5,5 y el 7.

considerado que era más justo para los estudiantes determinar de antemano la nota que debían alcanzar para realizar los estudios deseados que establecer la nota de corte una vez efectuados los exámenes.

El establecimiento generalizado de límites al acceso ha dado lugar a dos consecuencias significativas. En primer lugar, se ha conseguido frenar la tendencia al aumento casi indefinido de los grupos, si bien esto no ha impedido que en algunas de las facultades más demandadas siga habiendo grupos muy grandes, de doscientos o más alumnos. En este sentido, es necesario destacar que los límites impuestos son, con frecuencia, muy elevados, especialmente en las universidades ya consolidadas y situadas en ciudades grandes, y no responden, desde luego, a criterios como el número ideal de alumnos por clase o de alumnos por profesor. Las restricciones al acceso, que suponen una limitación del derecho al estudio reconocido en la Constitución y la LRU, resultan altamente impopulares, y sólo parecen justificarse ante la opinión pública, y ante buena parte de los profesores, como forma de evitar el colapso de las universidades, y no en aras de conseguir una auténtica enseñanza de calidad. Los módulos objetivos establecidos por el Consejo de Universidades en el verano de 1993 consolidan dicha dirección, puesto que tienen en cuenta, fundamentalmente, la matrícula de los años anteriores y el espacio físico para aulas y laboratorios.

En segundo lugar, se ha producido una tendencia a la redistribución de los estudiantes por carreras en función de sus notas en la selectividad. Aquellas facultades y escuelas más solicitadas por los estudiantes, debido a las mejores perspectivas de empleo que ofrecen sus titulaciones, han fijado notas de entrada más elevadas¹³, y

¹³ Entre ellas suelen encontrarse algunas enseñanzas tradicionalmente prestigiosas, como Medicina o Ingeniería, además de otras de implantación más reciente, como Administración de Empresas. Entre las enseñanzas que exigen una nota más alta de entrada hay algunas de ciclo corto con una orientación profesional muy definida, y salidas laborales más favorables, como Enfermería o Fisioterapia. Sin embargo, algunas de las carreras más demandadas en su conjunto, como Derecho, exigen notas generalmente más bajas, debido a que existe un gran número de centros con amplia capacidad que imparten dicha titulación.

seleccionan a sus estudiantes entre aquellos con expediente más brillante. Los centros que no han establecido límites, o aún habiéndolo hecho siguen teniendo una nota de corte de 5 o cercana al 5, deben lógicamente conformarse con estudiantes menos notables, además de recoger a muchos de los que han sido rechazados por los centros elegidos por ellos en primer lugar. De esta manera, a falta de una auténtica jerarquía de prestigio entre universidades, debido a la falta de capacidad de elección y movilidad de los estudiantes, se ha reforzado la jerarquía entre los distintos centros dentro de cada institución, puesto que resulta más claramente visible que en cualquier otro momento del pasado reciente que determinados centros admiten a la mayor parte de los mejores alumnos.

5.3. La financiación de la reforma

Casi todas las innovaciones previstas en la Ley de Reforma Universitaria exigían un incremento de la dotación de recursos de las universidades para ser llevadas a buen término. La ampliación y transformación de las plantillas de profesorado, la reforma de las enseñanzas y el incremento de la producción científica, unido todo ello a la expansión global del sistema, requerían importantes cantidades adicionales de gasto público. En este sentido, la puesta en marcha de la anterior gran reforma educativa, la Ley General de Educación, que había sido desvirtuada en gran medida por la carencia de una adecuada financiación, constituía para el gobierno un modelo de lo que convenía evitar a cualquier precio.

La evolución del gasto de las Administraciones Públicas en educación superior se presenta en las Tablas 5.4 y 5.5. En ellas se observa que, tras el incremento presupuestario inicial de 1983 hubo dos años de estancamiento de la financiación, medida en precios constantes¹⁴. No obstante, a partir de 1985 ha habido siete años de

¹⁴ Deben tenerse en cuenta dos aclaraciones, como se especifica en las notas de las tablas. Por una parte, las cifras de 1982-85 corresponden a los presupuestos iniciales de las universidades, y los del resto de la serie a gasto público total en educación superior; a este último se suman cantidades no incluidas en los presupuestos, por lo

fuerte crecimiento del gasto; éste ha pasado de 118.000 millones de ptas en 1985 a 469.000 millones en 1992, con un incremento del 162 por cien en términos constantes, lo que ha supuesto un aumento medio anual superior al 14 por ciento. Aunque en el último año, 1993, la cifra ha sido prácticamente igual en términos constantes a la del año precedente, lo que se explica por el fin del ciclo económico favorable, el período en su conjunto ha mostrado una progresión extraordinaria.

Dicha progresión se observa también si se mide el gasto público universitario en términos de porcentaje del PIB. En 1985 el gasto representaba el 0,35 por ciento del PIB, en tanto que en 1993 ha ascendido al 0,81 por ciento. Si el gasto de las administraciones públicas en el conjunto del sistema educativo ha pasado de suponer el 3,71 por ciento del PIB en 1985 al 4,77 por ciento en 1993, el correspondiente a la educación superior ha evolucionado, por lo tanto, a un ritmo más rápido. En consecuencia, el porcentaje del gasto público educativo asignado a universidades se ha incrementado considerablemente, puesto que en 1985 ascendía al 11,3 por ciento del total de gasto educativo, mientras que en 1993 se elevaba al 17 por ciento (MEC, 1995).

Como puede apreciarse en las dos tablas citadas, el elemento más dinámico del gasto ha sido el correspondiente a operaciones de capital. Éstas se han incrementado cada año, excepto en 1993, que experimentaron una pequeña reducción. En términos reales, las inversiones de 1987 -29.000 millones- habían duplicado a las de 1985 -12.700 millones-, y desde 1989 se han mantenido a un nivel cuatro veces superior al del primer año considerado, con más de 90.000 millones en 1992 y 1993. El gran crecimiento de la inversión pública, tanto por parte de las Comunidades Autónomas como del Ministerio de Educación, ha repercutido de manera notable en la mejora de las

cual, los datos, aunque guardan una gran coherencia entre sí, no responden exactamente al mismo concepto. Por otra parte, las estadísticas del Ministerio de Educación no distinguen el origen de la financiación en el caso del gasto universitario, de manera que en éste se ha incluido todo el montante de sus recursos presupuestarios, públicos y privados, entre los que se encuentran, por ejemplo, las tasas (MEC, 1995, p. 16).

instalaciones universitarias, puesto que se ha dado un gran impulso a la construcción de nuevos edificios para facultades y dependencias administrativas, así como a la renovación de los laboratorios y bibliotecas. Este aspecto es destacado por una buena parte de los profesores entrevistados en el estudio de casos, quienes resaltan que durante el período 1985-92 se han acometido obras de infraestructura que en algunos casos llevaban pendientes muchos años¹⁵. Indudablemente, el aumento de las inversiones ha mejorado las condiciones materiales en las que se efectúa la docencia y la investigación, y constituye uno de los elementos más positivos de la política universitaria de la última década.

El gasto en operaciones corrientes también ha experimentado un considerable incremento, aunque menos acusado que el de las operaciones de capital (Tablas 5.4 y 5.5). En 1985 el gasto corriente equivalía a 105.000 millones de pesetas, en tanto que en 1993 subía a 404.000 millones, con un crecimiento real del 140 por ciento. Debido a que las tasas pagadas por los estudiantes han permanecido prácticamente estancadas en relación con el IPC entre los años 1986 y 1992¹⁶, el principal factor que ha permitido el aumento del gasto corriente ha sido la subida de las subvenciones a las universidades por parte del ministerio y de los gobiernos autónomos. De esta manera, si

¹⁵ La mejora de las instalaciones se aprecia con claridad en las dos universidades estudiadas. Una de las facultades de la universidad Alfa, que desde su fundación había impartido clases en diversos edificios dispersos, pudo por fin estrenar el suyo propio mientras se realizaba el estudio de casos. A otra facultad de la universidad Beta se le había entregado un edificio nuevo poco antes del inicio de este estudio.

¹⁶ Las tasas académicas, que como veíamos en la nota 13 están incluidas por el ministerio en las estadísticas de gasto, aumentaron en términos reales durante los tres primeros años de implantación de la LRU: en 1986 éstas habían subido un 14 por ciento por encima del IPC con respecto a 1983, para los estudios experimentales, y un 20 por ciento para los no experimentales. Tras las huelgas de principios de 1987, el Ministerio de Educación se comprometió a que las tasas subieran cada año en consonancia con el índice de precios al consumo, lo que se hizo hasta el curso 1991/92. En los cursos 1992/93 y 1993/94, éstas han vuelto a subir, un 10 y un 11 por ciento respectivamente para los estudios experimentales, y en el último año un 8 por ciento para los no experimentales (Consejo de Universidades, 1991a, p. 266; *ibíd.*, 1994a, p. 552).

en 1985 las transferencias corrientes -cuya principal partida era la subvención global estipulada por la LRU en su artículo 54.3.a- ascendían a 75.000 millones de ptas, en 1993 equivalían a 310.000 millones, con un porcentaje de crecimiento en términos reales del 167 por ciento (Ministerio de Educación, 1995, p. 127).

Sin embargo, la gran expansión del alumnado ha hecho que el incremento del gasto corriente se haya traducido en una menor financiación por alumno de la que cabría esperar con arreglo a las cifras anteriores. En la Tabla 5.6 se observa que el incremento del gasto corriente por estudiante entre 1985 y 1992 ha superado el 50 por ciento, lo que supone un avance muy importante, aunque claramente inferior al del crecimiento del gasto total. En el curso 1993/94 el gasto corriente medio por estudiante y año se ha situado en torno a las 294.000 ptas, una cifra estimable en relación con la existente en los años setenta, pero todavía alejada de las cantidades asignadas en otros países europeos a los mismos efectos.

Resulta reveladora, en este sentido, la comparación de los niveles de gasto en educación superior en relación con el PIB, por estudiante y año, entre España y otros países de la OCDE, expresada en la Tabla 5.7. En ella se aprecia que el esfuerzo español en gasto educativo en relación con el producto es bastante similar al de Gran Bretaña, Francia o Alemania, en torno al 1 por ciento del PIB, así como al de Japón, aunque inferior al de Holanda (1,4 por ciento), y mucho más bajo que el de Estados Unidos y Canadá, que se sitúan en torno al 2,5 por ciento. Por el contrario, el gasto educativo por estudiante y año es muy inferior en España al de cualquiera de estos países, incluido Italia. Ese mismo gasto educativo por estudiante, en relación con el Producto Interior Bruto per cápita, es más bajo en España que en cualquier otro país, aunque Francia e Italia se sitúan muy cerca de los niveles españoles. La comparación con el Reino Unido es especialmente significativa: mientras aquel país gasta un porcentaje de su Producto Interior Bruto en educación superior ligeramente inferior al de España, el gasto por estudiante en el conjunto del sistema es casi tres veces más alto, y su gasto por estudiante en relación con el PIB per cápita es más del doble. Con procedimientos de acceso más rigurosos, carreras más cortas y una tasa de éxito muy elevada, y por consiguiente sin repetidores, la

educación superior en Gran Bretaña posee un menor número de estudiantes que la española e, indiscutiblemente, una mayor preocupación por mantener adecuados niveles de financiación y calidad de la enseñanza.

5.4. Conclusiones

Una década después de aprobada la LRU la universidad española ha vuelto prácticamente a duplicar el número de sus alumnos. La demanda de educación superior por parte de la sociedad española no ha remitido en su ritmo de crecimiento, y no parece haber sido afectada por el hecho de que aquella ya fuera bastante elevada, incluso en comparación con la de otros países europeos con un mayor nivel de desarrollo económico. Los poderes públicos, tanto del gobierno central como de los autonómicos, han continuado la política de expansión de la oferta educativa superior, mediante la creación de nuevas universidades y centros y la ampliación de los ya existentes; no obstante, ha habido una tendencia a crear centros de carácter multidisciplinar, que tienen a su cargo un cierto número de distintas enseñanzas universitarias, lo que ha impedido la proliferación y disgregación de los centros que había distinguido a la década precedente.

La política de acceso ha seguido siendo abierta y, si se toma el sistema en su conjunto, escasamente selectiva. El porcentaje de estudiantes que aprueban las pruebas de aptitud se ha incrementado, y roza el 90 por ciento en la convocatoria de junio. En cualquier caso, la masificación de ciertos centros ha forzado al Ministerio de Educación y al Consejo de Universidades a autorizar el establecimiento de límites al acceso para el primer curso de los mismos. El criterio fundamental se ha basado en evitar que el número de alumnos excediera la capacidad de las instituciones para impartir las enseñanzas en condiciones aceptables; esta capacidad ha sido interpretada, en la práctica, como la relación entre el número de alumnos y el espacio físico de los centros, de manera que las administraciones educativas y el Consejo de Universidades han tendido a elevar en la medida de lo posible dichos límites, sin tener

demasiado en cuenta consideraciones tales como el número ideal de alumnos por grupo y profesor. En este sentido, garantizar el derecho al estudio ha constituido una prioridad para los poderes públicos, y en buena medida, para una gran parte de los profesores también.

La expansión del sistema universitario durante los últimos años ha estado acompañada de un fuerte y constante incremento de la financiación, lo que supone un contraste con las vicisitudes presupuestarias sufridas por la anterior gran reforma educativa, la LGE. El mayor aumento del gasto se ha producido en las operaciones de capital, que han mantenido un nivel muy elevado a lo largo del período 1985-92, lo que ha permitido una considerable mejora de las instalaciones universitarias. Sin embargo, aunque el incremento del gasto por alumno y año ha sido importante, éste sigue muy alejado del existente en otros países europeos y de la OCDE, debido al aumento del alumnado, convirtiéndose en un problema difícil de resolver, puesto que el sistema ya consume un porcentaje relativamente elevado del Producto Interior Bruto.

Como veremos a lo largo de los próximos capítulos, la expansión del sistema ha condicionado la forma en que éste ha podido adaptarse a algunos de los objetivos planteados por la LRU. El incremento del gasto ha permitido, entre otras cuestiones, la ampliación de las plantillas de profesores, además de la mejora de las condiciones para la realización de las labores docente y científica. No obstante, el continuo crecimiento del número de estudiantes ha dificultado la planificación de los centros, y ha contribuido a consolidar algunos de los problemas que se habían tratado de resolver con la reforma, en especial el mantenimiento de un alto número de profesores en formación con elevadas responsabilidades docentes. En este sentido, uno de los fines básicos de la LRU, la democratización de la enseñanza, ha podido colisionar parcialmente con otro de ellos, no menos importante, el fomento de la calidad del sistema universitario.

TABLAS DEL CAPÍTULO CINCO

TABLA 5.1. Evolución del número de estudiantes en las universidades españolas (públicas y privadas) entre los cursos 1982/83 y 1993/94, por tipo de ciclo.

	Ciclo largo	Ciclo corto	Total
1982/83	510.383	181.769	692.152
1983/84	555.098	189.017	744.115
1984/85	586.428	199.452	785.880
1985/86	631.044	223.145	854.189
1986/87	661.510	240.774	902.284
1987/88	705.245	264.167	969.412
1988/89	736.038	290.980	1.027.018
1989/90	772.914	320.172	1.093.086
1990/91	795.914	344.658	1.140.572
1991/92	-	-	1.194.189
1992/93	-	-	1.295.585
1993/94	-	-	1.377.553

Fuente: Elaboración propia, a partir de: Consejo de Universidades, 1989, 1994a, y 1994b.

TABLA 5.2. Distribución de los alumnos por ramas de conocimiento en los cursos 1982/83 y 1992/93 (cifras absolutas y porcentajes)

	1982/83		1992/93	
Humanidades	125.437	18,1	131.954	10,2
Ciencias Sociales y Jurídicas	293.940	42,4	688.504	53,1
Ciencias Experimentales	59.129	8,5	98.101	7,6
Ciencias de la Salud	106.345	15,4	109.396	8,4
Tecnología	108.104	15,6	267.630	20,6
Total	692.152	100	1.295.585	100

Fuente: Elaboración propia, a partir de: Consejo de Universidades, 1988 y 1994a.

Tabla 5.3. Evolución del porcentaje de aprobados en las pruebas de aptitud: porcentaje de aprobados en las convocatorias de junio y de septiembre, y relación entre el número total de aprobados y los matriculados en junio, entre 1981/82 y 1991/92.

	Junio	Septiembre	Total/presentados junio
1981/82	73,2	58,5	100,1
1982/83	79,5	61,3	107,4
1983/84	81,3	63,2	108,1
1984/85	84,3	65,5	113,3
1985/86	83,8	61,0	112,1
1986/87	85,3	68,2	114,6
1987/88	83,9	62,6	109,0
1988/89	85,0	64,9	111,3
1989/90	87,2	63,8	111,0
1990/91	87,3	64,4	111,0
1991/92	87,6	66,2	111,2

Fuente: Elaboración propia a partir de: Consejo de Universidades, 1994a, p. 356.

TABLA 5.4. Evolución del gasto público en enseñanza superior en el período 1985-1993 (en miles de millones de pesetas a precios corrientes)

	Gasto total	Operaciones corrientes	Operaciones de capital
1982 (1)	74,3	-	-
1983	97,8	-	-
1984	106,3	-	-
1985	117,8	105,1	12,7
1986	146,7	128,4	18,3
1987	188,3	158,9	29,4
1988	223,0	184,0	39,0
1989	283,7	215,0	68,7
1990	339,2	265,2	74,0
1991	400,9	320,1	80,8
1992	469,4	377,9	91,5
1993	495,3	404,7	90,6

Fuente: Elaboración propia, a partir de: Almenar (1989), para los años 1982-85 y Ministerio de Educación y Ciencia (1995) para el resto.

(1): Puede observarse una discrepancia entre esta cifra y la de la Tabla 3.3. La de aquella tabla ha sido tomada de los Presupuestos Generales del Estado correspondientes a aquel año. La de esta tabla es una cifra publicada posteriormente por la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación y recogida por Almenar (1989).

TABLA 5.5 Evolución del gasto público en enseñanza superior en el período 1985-1993 (en números índice a precios constantes) (1985 = 100)

	Gasto total	Operaciones corrientes	Operaciones de capital
1982 (1)	85,7	-	-
1983	100,5	-	-
1984	98,2	-	-
1985	100,0	100,0	100,0
1986	114,5	112,3	132,4
1987	139,6	132,0	202,2
1988	157,7	145,9	255,9
1989	187,8	159,6	422,0
1990	210,4	184,5	425,6
1991	234,8	210,2	439,1
1992	259,5	234,1	469,1
1993	261,9	239,9	444,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla anterior.

(1): Véase nota de la Tabla anterior.

TABLA 5.6. Evolución del gasto público por alumno en operaciones corrientes en enseñanza superior en el período 1985-1993 (en números índice a precios constantes) (1985 = 100)

	Gasto
1985	100,6
1986	106,3
1987	116,3
1988	121,3
1989	124,7
1990	138,2
1991	150,3
1992	154,3
1993	148,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla anterior y de la Tabla 5.1.

TABLA 5.7. Gasto en educación superior en países de la OCDE: gasto total como porcentaje del PIB, gasto por estudiante (en dólares americanos, convertidos teniendo en cuenta el poder de compra de cada moneda), y gasto por estudiante en relación con el PIB per cápita de cada país.

	Gasto educación superior/PIB	Gasto educación superior/estudiante y año (Dólares)	Gasto por estudiante/PIB per cápita
España	0,9	3.770	29,4
Alemania (RFA)	1,0	6.550	31,1
Francia	1,0	5.760	32,2
Holanda	1,4	8.720	51,5
Italia	-	5.850	33,7
Reino Unido	0,8	10.370	65,6
Canadá	2,4	12.350	63,3
Estados Unidos	2,5	13.890	60,8

267 / *Políticas de reforma universitaria...*

Japón	0,8	7.140	37,1
-------	-----	-------	------

Fuente: OCDE, 1995, pp. 73 y 92.

CAPÍTULO SEIS

EL AUTOGOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES Y LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA INTERNA

El objeto de este capítulo es explorar los cambios producidos en la organización interna de las universidades durante el período de puesta en marcha de la LRU. Como hemos visto en el capítulo 4º, dicha ley pretendía introducir cuatro novedades principales en materia organizativa. En primer lugar, se aspiraba a equilibrar la representación de todos los miembros de la comunidad universitaria en el gobierno de la institución. Aunque ya desde mediados de los años setenta se habían ido incorporando todos los estamentos de la universidad a los órganos de gobierno de la misma, se deseaba aumentar y consolidar la participación de los grupos menos representados, es decir, los estudiantes, los profesores no numerarios y el personal administrativo y de servicios. En segundo lugar, se preveía que los órganos centrales de gobierno de la universidad reforzaran considerablemente su papel de organización y gestión, dado que éstos debían ejercer la mayor parte de las nuevas competencias asumidas por las universidades en virtud de su recién adquirida autonomía. En tercer lugar, se pretendía que las universidades adaptaran sus estructuras a un modelo auténticamente departamental, caracterizado éste por la agrupación del profesorado en unidades integradas de investigación y docencia, ni tan pequeñas y especializadas como las antiguas cátedras -o los departamentos existentes hasta entonces, que eran en la mayoría de los casos un simple cambio de nombre de las cátedras-, ni tan amplias y descoordinadas como las facultades. En este sentido, la estructura de

departamentos era considerada más adecuada que la tradicional organización en facultades y cátedras para permitir que la universidad se acomodara con rapidez y eficacia a las cambiantes necesidades de la enseñanza y de la investigación. Aunque se mantenían las facultades, las escuelas técnicas superiores y las escuelas universitarias, como órganos encargados de la gestión administrativa de las enseñanzas, el nuevo esquema implicaba que los departamentos dispondrían de una relación bastante directa con los órganos centrales de gobierno de cada universidad, apenas mediatizada por los centros docentes. Por último, en cuarto lugar, se introducían los Consejos Sociales como órganos de participación y control social de la universidad.

A lo largo de este capítulo se investiga hasta qué punto las dos universidades incluidas en el estudio de casos han incorporado las innovaciones mencionadas anteriormente. Veremos que, en líneas generales, los estatutos de ambas universidades han acogido con bastante fidelidad el modelo de organización contemplada en la LRU, si bien puede apreciarse que los estatutos de la universidad Alfa han atendido dichos principios de una manera más definida que los de Beta. Esto se ha reflejado, sobre todo, en el mayor énfasis que hacen los estatutos de la primera universidad citada en los departamentos como unidades básicas de funcionamiento de la institución, y en la mayor independencia de éstos respecto a los centros docentes¹. En cualquier caso, descubriremos que las diferencias en el funcionamiento real de ambas universidades son menores de lo que podría desprenderse de la lectura de los estatutos, puesto que una y otra institución han desarrollado una serie de prácticas informales que en ocasiones se alejan notablemente de lo estipulado en sus respectivas normativas. Así, veremos que la implantación de la estructura departamental presenta notables

¹ Las diferencias en la interpretación de la LRU que hicieron las distintas universidades españolas han sido puestas de manifiesto en un artículo de Ángel Sánchez Blanco (1988), en el que se comparan los contenidos de sus estatutos. De dicho estudio se desprende que algunas instituciones fueron más proclives que otras a adaptar sus estructuras al esquema de la LRU, precisamente en cuestiones tales como la primacía de los centros docentes o de los departamentos.

carencias, debido, por una parte, a la relevancia de una unidad organizativa, el área de conocimiento, no contemplada como tal ni en la legislación ni en los estatutos y, por otra parte, al mantenimiento de una destacada intervención de los centros docentes en la vida diaria de ambas instituciones.

En el primer apartado del capítulo se describe brevemente el proceso de elaboración de los estatutos por parte de las universidades, que se caracterizó por un alto grado de participación de la comunidad académica, al mismo tiempo que por una elevada conflictividad.

En el segundo apartado se detalla cómo se ha llevado a cabo el reforzamiento de las funciones de los órganos centrales de gobierno de la universidad. Se destaca la concentración de competencias en la junta de gobierno, así como la creciente importancia de las labores de dirección y gestión por parte del equipo rectoral. No obstante, también se resalta que en la mayor parte de las cuestiones de su incumbencia, los órganos centrales no hacen sino asumir las propuestas procedentes de las entidades "inferiores", como las facultades y los departamentos, y que sus decisiones se suelen limitar al reparto de los recursos de la universidad, de acuerdo con mecanismos rutinarios o administrativos que no entran a evaluar la calidad o validez académica de dichas propuestas.

En el tercer apartado se señala el papel casi irrelevante jugado por los Consejos Sociales en el control social de las instituciones, puesto que no han sido capaces de desarrollar las dos principales funciones que se les atribuían: la posibilidad de modificar la denominación o categoría de las plazas vacantes de profesorado, y la supervisión del presupuesto y de la actividad económica de la universidad.

Por último, en el cuarto apartado se explica que, a pesar de la importancia concedida a la figura de los departamentos en la legislación y en los estatutos, éstos no se han convertido en unidades coherentes e integradas de investigación y docencia. Por el contrario, los departamentos han pasado a ser, en la práctica, agrupaciones administrativas de profesores de distintas áreas de conocimiento, con un grado de comunicación académica y científica muy escaso entre los docentes de unas especialidades y otras. De hecho, se observa que

las diferencias establecidas por los estatutos de las universidades Alfa y Beta en la concepción de los departamentos no han afectado en modo alguno al funcionamiento de éstos en una u otra institución: los departamentos de Alfa están tan poco integrados como los de Beta, a pesar del mayor apoyo que se da en la primera a la estructura departamental. En este contexto, aunque las facultades y los decanos han perdido buena parte de su antigua influencia, indudablemente conservan más de la que cabría esperar de una universidad estructurada en departamentos.

6.1. La elaboración de los estatutos.

El primer paso para la puesta en marcha de los cambios mencionados fue la elaboración de los estatutos. La autonomía de las instituciones comprendía la capacidad para elaborar sus estatutos, es decir, las reglas formales que habían de definir los mecanismos de coordinación de los individuos y unidades que las integraban, así como la composición y funciones de sus órganos de gobierno. De acuerdo con la Ley de Reforma Universitaria, las universidades debían proceder a la elección de un claustro universitario "constituyente", en un plazo de seis meses a partir de la publicación de la ley, que había de elegir al rector para, a continuación, elaborar los nuevos estatutos de las universidades en el plazo de un año a partir de su puesta en marcha. Como veíamos en el apartado 4.2, la Disposición Transitoria 2.2 de la LRU determinaba que el claustro constituyente contara con una representación de todos los estamentos universitarios, incluidos los estudiantes y el personal administrativo y de servicios, aunque al menos el 50 por ciento de sus miembros debían ser profesores doctores; dicho porcentaje podría rebajarse en aquellas universidades en las que el número de profesores doctores no superara el 35 por ciento del total de docentes, en cuyo caso el claustro podría constituirse si se componía al menos de un 65 por ciento de profesores.

Los estatutos tenían que ajustarse a lo dispuesto por la ley y por su normativa de desarrollo, que era bastante específica tanto en lo que se refiere a la definición de los órganos de gobierno interno de

las universidades como de buena parte de sus funciones y competencias. Para asegurar la conformidad de los estatutos con la legalidad vigente, éstos habían de ser ratificados por el gobierno o por la comunidad autónoma correspondiente. A pesar de estas limitaciones, sin embargo, las universidades gozaron de un cierto margen para interpretar a su modo la legislación, lo que dio lugar, por una parte, a que el proceso de elaboración de los estatutos fuera complicado y conflictivo, al tratar los distintos grupos de la universidad de imponer sus propios puntos de vista en la asignación de atribuciones, y por otra parte, a que el resultado final ofreciera algunas diferencias entre las diversas instituciones.

El carácter conflictivo de la elaboración de los estatutos ha sido destacado por casi todos los entrevistados que participaron en aquella, pero especialmente por los de la universidad Beta. Esta última, una institución antigua y de facultades muy consolidadas, con un elevado número de catedráticos que mantenían una visión tradicional de la universidad, se vio sometida a un proceso calificado por su rector como "tormentoso". Con un claustro de 700 personas, y posturas encontradas acerca de la composición de los órganos de gobierno y la relación entre las facultades y los departamentos, los debates fueron difíciles, y el resultado insatisfactorio para muchos. Así, por ejemplo, ciertas disposiciones polémicas, como los complejos procedimientos para la selección de los cargos académicos y la posibilidad de reducir la representación de aquellos colectivos cuyo nivel de participación estuviera por debajo del 20 por ciento -en clara referencia a los estudiantes-, aprobadas en la primera versión de los estatutos, fueron eliminadas en una reforma efectuada pocos años después, bajo el mandato de un rector más favorable al espíritu de la LRU. La universidad Alfa, de más reciente creación, más pequeña, y con un profesorado más joven, adoptó una actitud más cohesionada, y en general favorable al modelo diseñado en la LRU, a lo que contribuyó la elección de un rector plenamente comprometido con el desarrollo de la reforma. Aún en ese caso, el hecho de que el proceso fuera, en palabras de su rector, "asambleario, y sin una redacción previa del proyecto por parte del equipo de gobierno", hizo que las discusiones se alargaran hasta la extenuación, y que su culminación se recibiera con una sensación calificada de "post-parto".

Finalmente, los estatutos de ambas universidades entraron en vigor en la primavera de 1985. La mencionada reforma de los de la universidad Beta fue aprobada en los primeros meses de 1988. Como iremos viendo en los apartados siguientes, las normativas de una y otra institución permitan una amplia presencia y participación de todos los grupos de la universidad en los órganos colegiados de gobierno, a través de la elección democrática de sus delegados. La representación o participación directa se producía en todos los niveles de la institución, desde los consejos de departamento hasta el claustro, pasando por aquellos órganos que en algunas universidades habían sido inaccesibles para los estudiantes hasta la puesta en marcha de la LRU, como era el caso de la junta de gobierno².

6.2. El reforzamiento de los órganos centrales de gobierno de la universidad

Los estatutos de las dos universidades estudiadas han depositado en sus órganos centrales de gobierno importantes competencias en política universitaria, organización y gestión. Dicha circunstancia se ha derivado, fundamentalmente, de la propia autonomía universitaria, dado que las instituciones han adquirido una capacidad de autogobierno de la que carecían anteriormente, y que se materializa, entre otras cuestiones, en la formulación de los estatutos, la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual³, la

² Así, por ejemplo, en la Universidad Alfa los estudiantes no habían accedido realmente a la junta de gobierno hasta diciembre de 1983 (de acuerdo con la información proporcionada por sus actas), una vez promulgada la LRU, y en vísperas de la formación de los claustros constituyentes. A pesar de que los estatutos provisionales vigentes hasta entonces estipulaban que tres estudiantes deberían estar presentes en dicho órgano, la falta de acuerdo acerca de si tal número era excesivo o adecuado bloqueó su presencia durante años.

³ Como hemos visto en el capítulo anterior, la programación plurianual consistía en un plan de actividades -que en el caso de las universidades estudiadas abarcaría cuatro años- con su correspondiente evaluación económica, a partir del cual elaboraría su presupuesto cada año.

elaboración de los planes de estudio, la programación de las plantillas, o la creación de los departamentos. Estas nuevas capacidades se han confiado, en gran medida, a los órganos representativos y ejecutivos del conjunto de la universidad que, si bien no han cambiado su denominación tradicional -éstos siguen siendo el claustro, la junta de gobierno y el rector y los miembros de su equipo-, sí han experimentado importantes cambios en su composición, forma de elección y, naturalmente, funciones.

6.2.1. El claustro universitario

El claustro, como máximo cuerpo de representación de la comunidad universitaria, es elegido por todos los componentes de la misma, y reúne un número de miembros que oscila entre los 300 y los 500, según la universidad. Los estatutos de Alfa establecen que el claustro ha de estar formado en un 60 por ciento por profesores e investigadores de todas las categorías, en un 30 por ciento de estudiantes y el 10 por ciento restante por personal administrativo y de servicios (PAS). Los estatutos de Beta establecen una representación algo más detallada por categorías, pero asimismo incluyen una amplia participación de los estudiantes -25 por ciento del total- además de un 25 por ciento de catedráticos de universidad, otros tantos titulares de universidad, un 12 por ciento de profesores de escuela, un 6 por ciento de profesores contratados y un 7 por ciento de personal de administración y servicios.

El claustro tiene a su cargo funciones tales como la reforma de los estatutos, la elección del rector, la aprobación de las líneas generales de la política universitaria propuesta por el rector y la supervisión de la gestión de los demás órganos universitarios. En la Universidad Alfa, además, el claustro posee la decisión última sobre la aprobación de la propuesta de presupuesto, que ha de ser elevada al Consejo Social, así como sobre la creación y modificación de departamentos y la aprobación final de los planes de estudio. En la práctica, no obstante, las competencias del claustro se ven limitadas por el hecho de que éste se reúne tan sólo una o dos veces al año, y que casi todos los temas sobre los que debate han sido previamente

discutidos por otros organismos, sobre todo por la junta de gobierno y las comisiones delegadas de ésta, de manera que sus resoluciones no suelen ser sino una ratificación de decisiones tomadas con anterioridad por órganos más pequeños y que se reúnen con más frecuencia. En este sentido, como veremos a continuación, es la junta de gobierno la entidad que asume las principales competencias de la universidad.

6.2.2. La junta de gobierno y sus comisiones delegadas

La junta de gobierno es el órgano colegiado de carácter ejecutivo de la universidad. Ésta se compone de todos los miembros del equipo rectoral -rector, vicerrectores, gerente y secretario general, en total unas diez personas en cada universidad-, además de representantes electos de todos los estamentos universitarios y de otros órganos de gobierno. En la universidad Alfa la junta cuenta con una representación de los directores de departamento, los decanos y los directores de escuela, equivalente en número a la del equipo rectoral, y dentro de la cual los directores de departamento han de duplicar a los directores de centro. Debe haber, además, delegados elegidos por los profesores, los ayudantes y becarios, los alumnos -de estos últimos, uno por cada centro-, así como del personal administrativo y de servicios; la cifra total de miembros de la junta de gobierno en la Universidad Alfa se sitúa en torno a los 45. En la Universidad Beta están representados, además del equipo rectoral, todos los decanos y directores de escuela, más cuatro directores de departamento, profesores, alumnos y otros miembros de la comunidad universitaria, con un número de componentes situado cerca de los 70. Dado el gran tamaño de la junta de gobierno de la Universidad Beta ésta ha creado una comisión permanente, compuesta por diez de sus miembros⁴, que lleva a cabo las labores

⁴ Entre los miembros de la comisión permanente de la junta de gobierno estarían el rector, dos vicerrectores, el secretario general, un decano, un director de escuela, un director de departamento, dos alumnos y un miembro del personal de administración y servicios.

diarias y de trámite de la misma. En las juntas de gobierno de ambas universidades el porcentaje de estudiantes se sitúa en torno a la cuarta parte del total de sus miembros.

En la junta de gobierno se concentran las competencias más importantes ejercidas por la universidad. En los estatutos de la Universidad Beta esto se manifiesta de manera explícita, puesto que dicho órgano es el encargado de aprobar la programación plurianual y el presupuesto, para su posterior envío al Consejo Social, así como los planes de estudio, la creación o modificación de los departamentos universitarios, y las propuestas de expansión de la universidad, que pueden ser trasladadas al Ministerio de Educación a través del Consejo Social, o a través del rector en el Consejo de Universidades. En la Universidad Alfa, como hemos visto, todas estas competencias residen en el claustro, pero es la junta de gobierno la que tiene la responsabilidad de discutir y aprobar las propuestas que posteriormente se llevan al claustro para su aceptación, lo que confiere a ésta un gran poder de control sobre los temas debatidos.

En todo caso, tanto en Alfa como en Beta, la junta de gobierno posee otras atribuciones de gran importancia, como la programación de las plantillas de profesorado, ya que es dicho órgano quien decide sobre la creación de nuevas plazas, la convocatoria de los concursos, la designación del presidente y un vocal de las comisiones juzgadoras de los concursos para profesor numerario, y la designación de los miembros de las comisiones que han de seleccionar a los profesores contratados⁵. La junta de gobierno también elige a los miembros de la Comisión de Doctorado, que es el órgano encargado de supervisar

⁵ En un principio, los estatutos de ambas universidades establecían que el Consejo Social podría minorar o cambiar la denominación de las plazas que resultaran vacantes, en virtud de los artículos 39.1 y 47.3 de la LRU. No obstante, tras la Sentencia 26/1987 del Tribunal Constitucional, mencionada en el capítulo anterior, que declaró la inconstitucionalidad de dichos preceptos, los estatutos fueron modificados en consonancia, y la junta de gobierno quedó como el único órgano con competencias en la asignación de las plazas a las distintas áreas de conocimiento. En cualquier caso, como veremos en el apartado 6.3, no hay constancia de que los consejos sociales llegaran a ejercer sus atribuciones en materia de plantillas de profesorado antes de la citada sentencia.

los programas de doctorado de la universidad. En muchas de estas cuestiones, como veremos, la junta suele asumir las propuestas procedentes de los niveles inferiores de gobierno, como las juntas de facultad o los consejos de departamento, pero es en último término en este órgano donde reside la capacidad de establecer los criterios generales para el reparto de los recursos.

Buena parte del trabajo cotidiano de la junta de gobierno se lleva a cabo en varias comisiones delegadas de la misma, que poseen carácter permanente. Dichas comisiones, elegidas en el seno de la propia junta y formadas por algunos de sus miembros, están especializadas en diversos temas de su competencia, y suelen tomar la mayor parte de las decisiones de trámite que son después ratificadas en las reuniones plenarias del órgano. Así, por ejemplo, en ambas universidades existe una comisión de "presupuestos" o "asuntos económicos", que revisa el presupuesto elaborado por el gerente. También existe una comisión delegada para los asuntos referentes al profesorado, llamada de "departamentos" en Alfa y de "planificación" en Beta, que decide acerca de la creación de plazas y los comités de selección. Hay otra de planes de estudio, que analiza las propuestas de cambio de planes elaboradas en los distintos centros con vistas a su aprobación definitiva por la universidad⁶. En Beta existe, además, una comisión de docencia, que supervisa que los centros impartan realmente las enseñanzas, además de asignar el presupuesto para las labores docentes; dichas funciones son ejercidas en Alfa por la comisión de departamentos. En ambas universidades se ha creado, asimismo, una comisión de investigación, que reparte un presupuesto para las tareas investigadoras.

Casi todas estas comisiones están presididas por el vicerrector correspondiente, lo que indica la importancia del equipo rectoral en el seno de la junta de gobierno. Como veremos en el subapartado siguiente, el rector y las personas directamente designadas por el mismo han adquirido una gran influencia en la gestión de la universidad, y esto se aprecia en su peso decisivo en el máximo órgano de gobierno de la institución.

⁶ En la Universidad Beta los temas de profesorado y de planes de estudio se reúnen en la misma comisión de planificación.

En lo que respecta al proceso de toma de decisiones, se puede afirmar que, en general, la mayoría de las resoluciones de la junta de gobierno y sus comisiones delegadas son asumidas de manera automática o rutinaria, a partir de propuestas que proceden de otros órganos de la universidad. En un momento determinado, la junta ha establecido los criterios que habían de seguirse en cada tema de su competencia, y las decisiones adoptadas desde entonces se han ajustado a los mismos, generalmente sin gran conflicto. Así, por ejemplo, como se explica con más detalle en el capítulo 7º, la asignación de plazas de profesorado se ha hecho de acuerdo con el criterio de equilibrar las plantillas en relación con la carga docente de cada área de conocimiento; la norma es asignar las plazas en función del número de asignaturas de primer y segundo ciclos y del número de estudiantes de los que cada área es responsable, teniendo en cuenta ciertos módulos objetivos, como el grado de experimentalidad de las enseñanzas respectivas. Los departamentos solicitan las plazas cuando consideran que sus necesidades docentes así lo justifican, de acuerdo con las reglas establecidas, y el margen de arbitrio de la comisión de planificación o de departamentos es relativamente reducido. Por su parte, la designación del presidente y un vocal de las comisiones juzgadoras de los concursos se efectúa asimismo con un procedimiento automático: las propuestas de los departamentos son siempre aceptadas, de manera que son éstos, en la práctica, quienes eligen a los dos miembros de las comisiones que han de ser nombrados por la universidad.

En otras cuestiones, como la aprobación de los planes de estudio o el reparto de los presupuestos de docencia e investigación, también se utilizan procedimientos mecánicos. En el caso de los planes, los borradores son previamente elaborados por los centros que han de impartir las enseñanzas correspondientes a la titulación; la aprobación suele ser rutinaria, siempre y cuando el borrador se ajuste a las normas y directrices establecidas por el gobierno y el Consejo de Universidades, así como a algunos criterios generales establecidos por la propia junta⁷. Los presupuestos transferidos a los departamentos

⁷ Los criterios establecidos por las juntas de gobierno suelen ser puramente formales, como, por ejemplo, la insistencia en que las enseñanzas se estructuren en

para la docencia se reparten a su vez proporcionalmente, teniendo en cuenta el número de profesores, de estudiantes, y la existencia o no de clases prácticas en la enseñanza respectiva. Los presupuestos de investigación, que en cualquier caso son pequeños, dado que la mayor parte de la financiación a los profesores para tales fines procede directamente de fuentes externas, se confieren mediante cuotas a los distintos departamentos; dado que los recursos son siempre escasos en relación con las necesidades expresadas por los centros, es frecuente que, por ejemplo, las peticiones de asignación de becas del fondo universitario⁸ se concedan por turnos cada año, para asegurar que todos los departamentos las reciben en proporción adecuada, aunque con cierta prioridad para las ciencias experimentales sobre las humanidades y las ciencias sociales.

En definitiva, se puede observar que la junta de gobierno, a pesar de sus importantes competencias en el control y supervisión de la universidad, tiende a no intervenir en los asuntos académicos o científicos de las unidades inferiores. En la práctica, la junta se suele limitar a establecer los criterios para el reparto de recursos entre los distintos centros y departamentos, así como a efectuar la gestión rutinaria de dicho reparto. La falta de evaluación científica o académica de las propuestas recibidas por la junta de gobierno está perfectamente asumida por sus miembros, y en general por casi todo el profesorado. Como afirma uno de los rectores entrevistados:

"Cada facultad elabora su plan de estudios, y el equipo de gobierno no suele decir nada al respecto, puesto que se fía de lo que dicen los expertos, la facultad (...). El criterio de la junta es que nadie sabe mejor de un plan de estudios que la propia facultad. Sólo si hay

semestres, pero en general no se han inmiscuido en el contenido de los planes; no obstante, sí ha habido casos de profesores de un centro que han tratado de bloquear en la junta de gobierno un plan de otro centro, para asegurar una mayor presencia de las asignaturas impartidas por sus profesores en dicho plan (véase el capítulo 8º, sobre la reforma de las enseñanzas).

⁸ Es decir, las becas financiadas con el Fondo General de Investigación Universitaria, que es concedido directamente a las universidades para que éstas lo distribuyan a su vez a sus departamentos e institutos, y que no hay que confundir con la becas de Formación del Personal Investigador.

temas interfacultativos es posible dirimir, pero los demás no deben intervenir incluso si la facultad tiene criterios algo distintos a los generales (...) *Mutatis mutandis* es el caso del nombramiento de los miembros de los tribunales de concursos, por eso se suele aceptar la propuesta del departamento. ¿Cómo vamos a saber nosotros más que los interesados?"

Esta circunstancia no es, desde luego, extraña en otros países europeos, como demuestra el estudio de Friedberg y Musselin (1989) sobre las universidades francesas y alemanas. En este trabajo se expone que los órganos de gobierno de las universidades de dichos países tienden a desarrollar una labor fundamentalmente instrumental, de reparto de los recursos entre las distintas partes de la institución, para lo cual los profesores que componen tales órganos tratan de utilizar mecanismos automáticos de decisión, que eviten en la medida de lo posible el conflicto. De hecho, existe una especie de regla interna implícita que lleva a que los profesores no hagan juicios públicos de valor sobre la calidad del trabajo de sus colegas, de manera que el reparto de los recursos ha de hacerse por procedimientos impersonales. Éstos pueden ser las "necesidades objetivas" de cada departamento -número de estudiantes, de investigadores, etc.- o un sistema de turnos, mediante el cual, por ejemplo, se asignan los puestos de profesor por rotación entre las distintas áreas (Friedberg y Musselin, pp. 74-77).

La razón de que los órganos centrales de gobierno tiendan a adoptar sus decisiones mediante procedimientos automáticos, que no impliquen una evaluación del trabajo de los profesores, estriba en la dificultad de imponer criterios de calidad comúnmente aceptados por los universitarios. Este problema, existente en mayor o menor medida en todos los sistemas de educación superior, parece adquirir una especial dimensión en una universidad como la española que, tal como veíamos en los primeros capítulos de la tesis, posee una débil base científica, al tiempo que ha experimentado, en las últimas dos décadas, profundos cambios que la han hecho más heterogénea. Así, mientras a ciertos departamentos y disciplinas se han podido incorporar investigadores formados en buenas instituciones extranjeras, con nuevas ideas y valores, en otras partes del sistema se

han mantenido los antiguos hábitos y métodos de formación, en tanto que el conjunto de la universidad española ha experimentado la integración de diferentes tipos de centros y profesorado, cada uno de ellos con sus propios objetivos, valores y prácticas de funcionamiento. La diversidad de tradiciones presentes en la universidad española se manifiesta, sobre todo, en la muy distinta valoración que hacen de la investigación científica unos profesores y otros -como veremos en el capítulo 9º-, y que lleva a que ésta no pueda ser prácticamente considerada por la junta de gobierno a la hora de distribuir los recursos entre las unidades.

En definitiva, una de las principales ventajas que, de acuerdo con la bibliografía sobre el tema que veíamos en la introducción, pueden derivarse de la concesión de un mayor grado de autonomía a las instituciones, que es el desarrollo de mecanismos internos de evaluación y control de la calidad de sus servicios, no parece haberse puesto en marcha en el caso de las universidades estudiadas, debido, fundamentalmente, a la falta de definición de los criterios generales en los que debería basarse dicha evaluación.

6.2.3. El equipo rectoral

El rector constituye la máxima autoridad académica de la universidad, ya que ejerce la dirección y la representación de la misma y ejecuta los acuerdos del claustro, de la junta de gobierno y del consejo social. El rector ha de ser nombrado por el claustro entre los catedráticos de la universidad durante un período de cuatro años, con posibilidad de reelección, y entre sus funciones se encuentra, además de efectuar los nombramientos de los profesores y otros empleados de la universidad, llevar a cabo la representación de la institución y autorizar los gastos de la misma. Asimismo, debe escoger a su propio equipo de gobierno, que consta de unas diez personas en cada una de las universidades: existen entre seis y ocho vicerrectores, especializados, como veíamos, en las diversas competencias de la junta -planificación, planes de estudio, investigación, docencia, extensión universitaria-, además del secretario general de la universidad, que actúa como fedatario de los actos de la junta de gobierno, y el gerente, que es el responsable de la gestión económica y administrativa de la institución y ostenta la jefatura del personal de administración y servicios. Todas las personas que ocupan estos cargos son académicos, generalmente catedráticos y titulares, excepto el gerente, que en ambas universidades es un funcionario de la administración universitaria; de hecho, la LRU establecía que el gerente no podría ejercer funciones docentes en la universidad.

La asunción de mayores competencias por parte de los órganos centrales de la universidad ha supuesto un importante incremento de las labores de gestión que éstos deben efectuar. Esta circunstancia puede apreciarse a simple vista si se acude al edificio del rectorado, que en ambas instituciones ha pasado en pocos años de ser una oficina relativamente pequeña a agrupar un importante número de dependencias y personal administrativo. Los acuerdos tomados por la junta de gobierno y por el claustro son ejecutados a través de la administración dependiente del rector, que a su vez prepara buena parte del trabajo burocrático previo a las reuniones de los órganos de gobierno. Con relación a épocas pasadas, el cargo de rector se ha hecho mucho más exigente, puesto que requiere una dedicación

prácticamente a tiempo completo. A los actos oficiales, reuniones de los órganos de gobierno y labor diaria de gestión, se unen con frecuencia las relaciones externas de la universidad, puesto que, por regla general, todos los contactos exteriores de la universidad, como los convenios con otras instituciones, o con las empresas, implican la intervención del rector en uno u otro momento.

La creciente relevancia de la gestión dentro de las universidades se manifiesta en el papel más destacado que ha adquirido la figura del gerente. En el contexto de una universidad autónoma y con capacidad de decisión económica, el gerente ha pasado a ser, en las universidades estudiadas, el responsable de elaborar el presupuesto, además de efectuar, por delegación del rector, la dirección del personal administrativo. Su labor es, no obstante, más instrumental que decisoria, porque las líneas generales del presupuesto están marcadas por la junta de gobierno, que establece previamente las orientaciones en cuanto al crecimiento de determinadas partidas, o la contención del gasto en otras. El margen de maniobra en la elaboración del presupuesto es, en todo caso, reducido, dado que los ingresos están prácticamente fijados por la subvención del ministerio y por las tasas señaladas por éste⁹, y que la casi totalidad de los gastos también se encuentra predeterminada por los costes de la plantilla -en torno al 70 por ciento de los gastos- y otras partidas ineludibles, de manera que el porcentaje de gasto sobre el que se puede decidir con un cierto grado de discrecionalidad rara vez sobrepasa el 10 por ciento del presupuesto. La junta de gobierno establece cómo ha de

⁹ Los ingresos propios de la universidad, procedentes de las matrículas por títulos propios, concesiones de servicios, etc., son muy reducidos, ya que no sobrepasan el 3 por ciento del total de ingresos. La mayor parte de éstos proviene de la subvención para gastos corrientes del Ministerio de Educación y Ciencia -ésta constituye algo más del 70 por ciento del total de los ingresos en ambas universidades-, de las tasas por los estudios conducentes a títulos oficiales, que superan el 11 por ciento, y de las transferencias públicas de capital, que suman entre un 7 y un 10 por ciento de la renta universitaria. Es necesario señalar, en cualquier caso, que buena parte de las inversiones públicas en educación superior no aparecen en los presupuestos de cada universidad, ya que son realizadas directamente por la Junta de Construcciones del ministerio; esto es así, por ejemplo, con las inversiones realizadas para la construcción de nuevos edificios.

usarse dicho margen de arbitrio, y el gerente es el encargado de poner en práctica sus orientaciones. Posteriormente, el presupuesto es discutido en la comisión económica de la junta de gobierno, y aprobado por el pleno de ésta, antes de pasar al Consejo Social, que es el órgano encargado formalmente de aprobarlo. La experiencia de los gerentes entrevistados indica que el presupuesto que ellos han elaborado apenas sufre modificación alguna en su tramitación posterior, dado que ha sido previamente discutido y consensuado en la comisión económica, y que el Consejo Social no los ha rechazado ningún año, y parece poco probable que lo vaya a hacer en ningún caso.

Por su parte, la importancia de la figura del rector se evidencia en que, si bien las decisiones más importantes de la universidad se toman colectivamente, como veíamos, en la junta de gobierno, aquél posee una notable capacidad de influencia sobre dicho órgano. Esto es así, en primer lugar, por el hecho de que una parte importante de los miembros de la junta, entre un quinto y un séptimo, han sido designados directamente por el rector. Asimismo, en segundo lugar, el rector y los miembros de su equipo pueden diseñar las líneas generales de actuación de los órganos colegiados, tanto de la junta como de las comisiones delegadas, puesto que son las personas que presiden sus reuniones y preparan sus trabajos. En tercer lugar, los rectores de las universidades públicas pertenecen automáticamente al Consejo de Universidades -como antes pertenecían a la Junta Nacional de Universidades-, lo que les confiere una notable capacidad para influir en las políticas universitarias y, por lo tanto, para consolidar su posición dentro de su propia universidad. Los rectores pueden influir en temas tales como la orientación del crecimiento futuro de la universidad, ya que pueden hacer valer su peso político en el ministerio a la hora de favorecer determinadas iniciativas de creación de centros en detrimento de otras. También pueden contribuir a que determinadas decisiones de la junta de gobierno se orienten en un sentido u otro, como, por ejemplo, estimular el que se creen más plazas de catedrático en detrimento de las titularidades, o viceversa. En este sentido, la relevancia del rector como líder y responsable de la universidad ha sido destacada por

varios entrevistados, especialmente por aquéllos integrados en el equipo rectoral, y más aún por los propios rectores.

En cualquier caso, convendría no exagerar la capacidad del rector para controlar el funcionamiento de la universidad. Éste precisa para su elección del apoyo de los profesores, los cuales, en su inmensa mayoría, son extraordinariamente celosos de la independencia académica de sus facultades y departamentos, así como de asegurarse que son tratados con la misma consideración que sus colegas. La gran complejidad de la institución, compuesta de múltiples organismos, cada uno de ellos con sus propios mecanismos defensivos frente a las injerencias externas, y enmarcados en la tradición de libertad académica, constituye un obstáculo para cualquier intento de gestionarla con criterios ejecutivos. Cualquier rector que tratara de intervenir directamente en los asuntos internos de los centros, o que estableciera criterios para la distribución de los recursos que supusieran una gran diferencia en la cantidad de éstos asignada a las distintas unidades, se encontraría con graves problemas para desarrollar su labor, y con la inmediata hostilidad de buena parte de la comunidad universitaria. De esta manera, más que una gran capacidad de gestión, los rectores deben poseer, desde antes de ser elegidos, una elevada aptitud para el compromiso, lo que se manifiesta, por ejemplo, en el hecho de que sus vicerrectores suelen proceder de las distintas facultades, con objeto de mantener un cierto equilibrio en la atención prestada a cada una. Es importante insistir, por lo tanto, que el trabajo de los órganos centrales de gobierno tiene un carácter más administrativo que de dirección de las unidades que componen la universidad.

6.3. El insuficiente desarrollo de los Consejos Sociales

La LRU definía al Consejo Social como el órgano de participación de la sociedad en la universidad. Este organismo estaba concebido, como veíamos en el capítulo 4º, en el contexto de una autonomía de la educación superior no estrictamente académica, puesto que se negaba que la institución fuera patrimonio de los miembros de la comunidad universitaria. La universidad debía

enraizarse en el entorno social respectivo, y garantizar que su labor constituyera un auténtico servicio público referido a los intereses generales. Para ello, el Consejo Social debía desempeñar el papel de trasmisor de dichos intereses, así como de supervisor de los aspectos económicos de la institución.

La Ley establecía que el consejo debía estar compuesto en sus tres quintos por representantes de los intereses sociales, elegidos de acuerdo con lo dispuesto por una ley de la Comunidad Autónoma, y entre los que debería haber miembros de los sindicatos y de las asociaciones empresariales. Los dos quintos restantes serían elegidos por la junta de gobierno de entre sus miembros, y entre ellos estarían el rector, el secretario general y el gerente. El presidente sería nombrado por el consejo de gobierno de la Comunidad Autónoma respectiva (LRU, art. 14).

Para las universidades del territorio MEC, como es el caso de las dos estudiadas, los consejos sociales se regularon en la Ley de las Cortes Generales 5/1985 de 21 de marzo (BOE del 26). En la misma se disponía que el consejo social de cada universidad se compondría de 20 miembros, de los cuales 12 serían escogidos en representación de los intereses sociales: dos por el Ministro de Educación y Ciencia entre personas de reconocido prestigio científico o profesional, dos por la asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma, vinculados a fundaciones, colegios profesionales o entidades culturales, dos por el consejo de gobierno de la Comunidad Autónoma, uno de ellos a propuesta del ayuntamiento en el que se hallaran los centros de la universidad, tres elegidos por los sindicatos más representativos y tres por las organizaciones empresariales con mayor peso específico. El presidente sería elegido por el ministro entre estos vocales, oído el rector (art. 1º).

Por su parte, los estatutos de las universidades, además de determinar que los ocho miembros restantes del consejo social serían elegidos por la junta de gobierno, especificaban las funciones del mismo. Dichas funciones eran, entre otras, el promover la participación social destinada a proporcionar recursos a la universidad, la aprobación del presupuesto anual y la programación plurianual, la supervisión de las actividades económicas de la universidad, y el proponer la creación y supresión de facultades y

escuelas. También se atribuía al consejo social la capacidad de minorar o cambiar la denominación o categoría de las plazas de profesorado vacantes, de acuerdo con los artículos 39.1 y 47.3 de la LRU.

La experiencia de las universidades estudiadas indica que, en líneas generales, los consejos sociales no han respondido a las expectativas de los reformadores, puesto que no han sido capaces de desarrollar las dos principales funciones que se les atribuían: la posibilidad de modificar las plantillas y la supervisión económica y presupuestaria de la universidad.

Las competencias del consejo social en materia de minoración y cambio de denominación de plazas eran, en principio, extraordinariamente importantes, porque significaban que un órgano de composición mixta -comunidad universitaria más entorno social- podía transferir plazas vacantes de un área a otra, y favorecer así una expansión más rápida de aquellas titulaciones que se consideraran de mayor interés público, o de aquellas áreas que, por su especial desarrollo científico, precisaran de plantilla adicional. Dichas competencias, no obstante, fueron declaradas inconstitucionales por la Sentencia 26/1987 del Tribunal Constitucional, mencionada en varias ocasiones en el capítulo 4º. El Tribunal consideró que la atribución de competencias propias de la autonomía universitaria a un órgano compuesto mayoritariamente por personas ajenas a la comunidad universitaria lesionaba el principio de autonomía, por lo que anuló los citados artículos de la LRU. La modificación de las plantillas ha estado desde entonces exclusivamente en manos de la junta de gobierno.

Varios profesores entrevistados han afirmado que la sentencia privó a los consejos sociales de su principal prerrogativa, y que ello ha supuesto, en la práctica, una total desautorización de los mismos. Es difícil imaginar, sin embargo, en el caso de que la decisión del tribunal hubiera sido diferente, hasta qué punto los consejos sociales hubieran podido ejercer dicha competencia sin crear conflictos con los profesores, y si habrían podido hacerlo con criterios distintos a los de la junta de gobierno. De hecho, no hay constancia de que estos órganos llegaran a modificar las plantillas antes de la sentencia en ninguna de las dos universidades estudiadas, o en cualquier otra

institución española. Por otra parte, es posible cuestionarse en qué medida los consejos pudieran haber transferido plazas de unas áreas a otras con criterios que no fueran puramente automáticos. Como hemos visto en el apartado anterior, la junta de gobierno planifica las plantillas de acuerdo con normas que no implican una evaluación del trabajo de los profesores, dada la dificultad de imponer criterios de calidad aceptables para la mayoría de ellos, y no resulta evidente en absoluto que un órgano de composición no estrictamente académica pudiera llegar a imponerlos a la propia comunidad universitaria. Aunque se trate de una especulación, sí parece más probable que el consejo social, a la hora de modificar las plantillas, se habría limitado a aplicar los mismos criterios mecánicos que la junta de gobierno, es decir, algún tipo de fórmula que calculara la *ratio* alumno/profesor.

Por lo que respecta a la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual, así como la supervisión de los aspectos económicos de la universidad, no está clara cuál ha sido la aportación de los consejos sociales. Como hemos visto, tanto la programación como el presupuesto son elaborados inicialmente por el gerente, de acuerdo con las líneas generales señaladas por la junta de gobierno, y aprobadas posteriormente por ésta última; de este modo, cuando el consejo social recibe el presupuesto, éste ya ha sido aprobado por los máximos órganos de gobierno de la universidad. La experiencia de las dos universidades estudiadas indica que los presupuestos no son modificados en absoluto por el consejo social, sino que éste se limita a aprobarlos tal como le han sido enviados por la junta de gobierno o por el claustro. La gestión económica de la universidad es llevada a cabo por el gerente y su aparato administrativo, y el control efectuado por el consejo social no suele ir más allá del mantenimiento de reuniones informativas entre aquél y los miembros de éste, con la posibilidad de que el consejo trasmita ciertas recomendaciones. De acuerdo con los testimonios de los propios miembros de la junta de gobierno, las relaciones de ésta con los consejos sociales han sido en general amigables y cooperativas, sobre todo porque los consejos han respetado casi siempre las decisiones tomadas en el seno de la comunidad universitaria, pero no todos tienen una idea precisa de cuáles son las ventajas de contar con este órgano.

6.4. Las dificultades de implantación de la estructura departamental

6.4.1. Las normas básicas de configuración de los departamentos: el Decreto 2360/1984

La LRU había establecido que los departamentos fueran los órganos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento en una o varias facultades y centros. Debían agrupar a todos los docentes e investigadores cuyas especialidades se correspondieran con dichas áreas, y a ellos correspondía la articulación y coordinación de las actividades académicas. La ley especificaba que la creación o modificación de los departamentos correspondía a las propias universidades, conforme a sus estatutos y a ciertas normas básicas aprobadas por el gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades; la autonomía universitaria en la configuración de los departamentos contrastaba con la competencia en la creación y supresión de las facultades, escuelas e institutos universitarios, que correspondía a la Comunidad Autónoma o al gobierno, según los casos, previa propuesta del Consejo Social y con informe del Consejo de Universidades. Por su parte, la dirección de cada departamento debía corresponder a un catedrático, y en caso de no haberlo, a un profesor titular (art. 8).

Las normas básicas sobre creación de departamentos a las que aludía la ley fueron establecidas en el Real Decreto 2360/1984 de 12 de diciembre (BOE del 14/1/85), sobre departamentos universitarios. En el preámbulo de dicho decreto se afirmaba que el objetivo fundamental de la LRU era "elevar la calidad docente e investigadora de la Universidad", para lo cual se potenciaba la organización departamental de las universidades, "institución introducida ya en 1965, pero que ha[bía] sufrido un notable deterioro, con la idea de estimular no sólo la formación de equipos docentes e investigadores, sino una notable flexibilización de los currícula" que pudieran ser ofrecidos por aquéllas. El preámbulo especificaba que se perseguía adaptar la organización facultativa existente entonces a la nueva estructura departamental, pero sin imponerlo reglamentariamente, y

así debían ser las propias universidades las que decidieran su composición por departamentos y determinaran "el grado de implantación real y efectivo de este principio organizativo".

Se establecía que las funciones de los departamentos eran, en primer lugar, organizar y programar la docencia de cada curso académico, desarrollando las enseñanzas de su área de conocimiento, de acuerdo con el centro o centros en los que éstas se impartieran, y según lo que dispusieran los estatutos de la universidad. En segundo lugar, debían organizar y desarrollar la investigación del área de conocimiento respectiva. En tercer lugar, eran responsables de la organización de los cursos de doctorado, así como de la coordinación y dirección de las tesis doctorales, de acuerdo con los criterios que para la obtención del título de doctor aprobara el gobierno a propuesta del Consejo de Universidades. En cuarto lugar, debían promover la realización de trabajos científicos, técnicos y artísticos, así como cursos de especialización. Por último, debían impulsar la renovación pedagógica y científica de sus miembros, además de desarrollar cualquier otra función que les atribuyeran los estatutos de la universidad (RD 2360/1984, art. 2).

Con objeto de garantizar la máxima coherencia científica de los departamentos, así como una cierta homogeneidad en la estructura organizativa de las distintas universidades, se establecían dos normas básicas para la creación de estos órganos: por una parte, la composición de los departamentos debía ajustarse a un catálogo de áreas de conocimiento definido previamente por el gobierno, por otra, se fijaba el número mínimo de profesores necesario para constituir un departamento.

En cuanto a la primera de estas normas, el artículo 3º del decreto disponía que a los efectos de la constitución de departamentos, las áreas de conocimiento serían las establecidas en un decreto anterior, el 1888/1984 de 26 de septiembre (BOE del 26 de octubre), que regulaba los concursos para la provisión de plazas de profesores numerarios. En dicho decreto se había estipulado que tanto los profesores como las plazas docentes se denominaran en función de sus áreas de conocimiento y no, como hasta entonces, por las asignaturas que impartían. Las áreas de conocimiento se definían como "campos del saber caracterizados por la homogeneidad de su

objeto de conocimiento, una común tradición histórica y la existencia de comunidades de investigadores, nacionales o internacionales" (RD 1888/84, art. 2.2). Listadas en un catálogo anexo al decreto, las áreas se habían definido, por regla general, de manera más amplia que las asignaturas¹⁰. En consecuencia, el número de profesores integrado en cada especialidad sería mucho mayor, y a la hora de efectuar los sorteos para los concursos no resultaría necesario recurrir, salvo excepciones, al complicado mecanismo de equiparaciones y analogías que caracterizaba a las antiguas oposiciones (véase apartado 2.4.2).

En cualquier caso, lo que el decreto 2360/1984 determinaba era que, como regla general, cada departamento agrupara a los profesores de una misma área de conocimiento. No obstante, para conceder un mayor margen de flexibilidad a las universidades, se permitía la integración de los profesores en departamentos con denominaciones distintas a las del catálogo, atendiendo a criterios de interdisciplinariedad o de especialización científica, siempre y cuando se contara con el informe favorable del Consejo de Universidades, que había de valorar la coherencia científica de los objetivos del departamento propuesto (art. 5).

El segundo criterio básico para la constitución de departamentos era que éstos contaran con un número mínimo de profesores. El decreto establecía que eran necesarios 12 profesores numerarios a tiempo completo para la constitución de un departamento, sin perjuicio de que los estatutos de cada universidad determinaran un número mínimo más grande. Se estipulaba que en el recuento de los profesores dos dedicaciones a tiempo parcial equivaldrían a una a tiempo completo y que, en todo caso, habría como mínimo cinco profesores numerarios dedicados realmente a tiempo completo (RD 2369/84, arts. 4.1 y 4.2). Sin embargo, con objeto de favorecer una mejor adaptación de la estructura departamental en las universidades

¹⁰ Frente a las denominaciones específicas que a menudo poseían las plazas de profesores previamente a la reforma, tal como veíamos en el capítulo 2º, las nuevas áreas de conocimiento se definían por disciplinas y especialidades más o menos amplias como, por ejemplo, "Sociología", "Anatomía Patológica", "Derecho Administrativo", "Economía Financiera y Contabilidad", "Filología Alemana", "Física de la Materia Condensada", o "Historia Contemporánea" (Anexo del RD 1888/1984).

de menor tamaño, el decreto establecía en su Disposición Transitoria 1ª que las universidades más pequeñas, entre ellas Alfa, no así Beta, estarían autorizadas a fijar un límite mínimo de 9 dedicaciones a tiempo completo, aunque para el 30 de septiembre de 1987 deberían haber adaptado dicho límite al del resto de las universidades. Dicho plazo fue posteriormente ampliado hasta el 30 de septiembre de 1992 (RD 1173/87 de 25 de septiembre, BOE del 29), de manera que durante casi todo el período de estudio la Universidad Alfa ha podido mantener departamentos más pequeños que los de Beta.

Dado que resultaba previsible que en muchas universidades el número de profesores de ciertas áreas no alcanzaran el mínimo establecido para formar departamentos propios, se disponía que las universidades habrían de determinar con qué otras áreas afines deberían agruparse para constituirlos (RD 2360/84, art. 4.3). Asimismo, se autorizaba a las instituciones para que, cuando el número de profesores numerarios de un área fuera superior al doble del exigido para crear un departamento, pudieran crearse dos o sucesivos departamentos, atendiendo a criterios de especialización científica (art. 4.4). En cualquier caso, con independencia de su integración en un departamento u otro, los profesores siempre conservarían su adscripción al área de conocimiento incluida en el catálogo mencionado anteriormente (art. 5.2), de modo que, con ocasión de los concursos de acceso a las plazas docentes, los profesores serían considerados de acuerdo con su área, y no con su departamento en el caso de que la denominación de uno y otra no coincidieran.

Con la exigencia de los dos criterios expuestos hasta el momento, se esperaba que los futuros departamentos se constituyeran de manera muy distinta a los antiguos, la mayor parte de los cuales, como ya hemos visto, eran una nueva denominación de las antiguas cátedras especializadas. Al requerirse un tamaño más grande, y una agrupación de los profesores por áreas de conocimiento, coincidentes con disciplinas o especialidades de cierta entidad, se confiaba en que los departamentos pasaran a adquirir una mayor capacidad docente e investigadora que antes. Su especialización en un conjunto de diversas materias y proyectos científicos les debía permitir, incluso, poner en marcha sus propias enseñanzas, tanto de

doctorado como, si poseían la suficiente entidad, o si se coordinaban con otros departamentos, de primer y segundo ciclos.

6.4.2. Los departamentos en los estatutos de las universidades estudiadas

Las diferencias entre los estatutos de las dos universidades estudiadas son apreciables en el grado de énfasis puesto en la estructura departamental frente a los centros docentes. En principio, ambas instituciones conceden a los departamentos una función prominente en la vida universitaria, pues éstos tienen a su cargo plena responsabilidad de la enseñanza y la investigación en las materias que corresponden a su área o áreas de conocimiento. Sin embargo, los estatutos de Alfa definen un modelo de universidad más claramente departamental, no sólo por la extensa regulación de que son objeto estos órganos, sino por la independencia que se les atribuye con respecto a los centros docentes. Así, por ejemplo, la universidad Alfa establece que la representación de directores de departamento en la junta de gobierno debe duplicar numéricamente a la de decanos y directores de escuela. Igualmente, sus estatutos establecen que los departamentos pueden proponer directamente a la junta de gobierno a los dos miembros de las comisiones juzgadoras de los concursos para los cuerpos docentes que han de ser designados por la universidad, sin intervención directa del centro docente. Por su parte, la evaluación de la actividad docente e investigadora de los departamentos se lleva a cabo por las comisiones de departamentos e investigación, delegadas por la junta de gobierno de la universidad, sin que tampoco intervengan en la misma las facultades o escuelas en las que dichos departamentos desarrollan sus actividades.

Por el contrario, los estatutos de Beta otorgan a las facultades y escuelas un papel menos pasivo en el funcionamiento de la universidad. Así, mientras que todos los decanos y directores de escuela están presentes en la junta de gobierno de la universidad, sólo cuatro directores de departamento, dos por humanidades y dos por ciencias, representan al conjunto de los departamentos. Además, las juntas de centro deben informar y elevar a la de gobierno las

propuestas de nombramiento de miembros de comisiones juzgadoras elaboradas por los departamentos, lo que supone, en principio, la posibilidad de control de las mismas por parte de los centros. Por otro lado, los estatutos de la universidad Beta establecen con mayor precisión, en líneas generales, las funciones de los centros en la organización y coordinación de las enseñanzas. En este sentido, en tanto que Alfa, aún definiendo a los centros como los órganos administrativos encargados de la ordenación y el control de la actividad docente, apenas establece procedimientos formales para que dicho control pueda ejercitarse, la universidad Beta determina que los centros han de aprobar ciertas directrices generales para la actuación de los mismos, así como para crear una comisión permanente de docencia que colabore con los departamentos en la coordinación de las enseñanzas y asesore a éstos en la elección y aplicación de métodos de evaluación y orientación del alumnado.

Por otra parte, la representación del profesorado en los consejos de departamento también es distinta en los estatutos de ambas universidades. En las normas de la universidad Alfa se afirma que todos los profesores y miembros del personal investigador -es decir, los becarios- forman parte del consejo de departamento, y han de sumar el 60 por ciento de sus miembros, con el 40 por ciento restante elegido por los alumnos y el personal de administración y servicios. Por el contrario, en la universidad Beta son miembros natos sólo los pertenecientes a los cuerpos docentes y los ayudantes doctores, en tanto que el resto de profesores y becarios han de elegir de entre ellos a sus delegados. En esta universidad los alumnos han de conformar el 25 por ciento de los miembros de cada consejo de departamento.

En definitiva, parece claro que los estatutos de ambas universidades establecen algunas diferencias de relieve en su organización, y que mientras Alfa consagra una relación esencialmente directa entre los departamentos y el gobierno central de la universidad, además de una estructura interna más participativa, Beta mantiene a los centros docentes como órganos intermedios con una serie de funciones específicas. Esta distinción podría hacer pensar que la universidad Alfa podría haber adaptado con más facilidad sus departamentos al modelo ideal configurado en la LRU, que los

concebía, como veíamos, en unidades integradas de docentes e investigadores. En el subapartado siguiente se explica, sin embargo, que las diferencias de funcionamiento entre una y otra organización han sido, en la práctica, mucho menores de lo que cabría suponer de acuerdo con la redacción de sus estatutos, y que los departamentos no han pasado a ser órganos coherentes e integrados en ninguna de las dos instituciones. Además, en el último apartado veremos que las facultades han conservado buena parte de su capacidad de coordinación en ambas universidades, tanto Alfa como Beta.

6.4.3. El predominio de las áreas de conocimiento sobre los departamentos

A partir de la promulgación del decreto 2360/1984 y de la elaboración de sus estatutos las universidades reorganizaron los departamentos con arreglo a las nuevas disposiciones. En un principio se produjo una importante redistribución del profesorado, tanto en aquellas instituciones a las que se exigía 9 dedicaciones a tiempo completo para formar departamentos como a las que se les exigía 12. La mayoría de los antiguos departamentos eran muy pequeños, puesto que a menudo constaban sólo de cinco o seis profesores, y en ocasiones de menos, y ello obligó a numerosas fusiones de unos grupos con otros con el fin de alcanzar la cifra mínima. En algunas universidades grandes -en todo caso, ninguna de las dos estudiadas- también se produjeron fusiones, aun cuando los antiguos departamentos disponían sobradamente de profesores suficientes para continuar con tal condición: esto fue así, normalmente, en universidades y facultades cuyos rectores y decanos deseaban impulsar decididamente la estructura departamental diseñada en la LRU¹¹. En las universidades pequeñas y medias, como

¹¹ Éste fue el caso de la facultad en la que se llevaron a cabo las entrevistas del estudio piloto previas al estudio de casos, en la que llegaron a crearse departamentos con más de cien profesores. No obstante, en los años siguientes, se produjeron nuevas divisiones de departamentos, puesto que dichas unidades eran consideradas inmanejables.

las dos estudiadas, la unión de distintas áreas era con frecuencia inevitable, dado el escaso número de profesores en cada una de ellas, y esto dio lugar a que en dichas instituciones la gran mayoría de los departamentos se configurara de manera muy heterogénea. Por otra parte, muchos departamentos que han experimentado problemas de entendimiento entre las áreas, o que han visto crecer a éstas lo suficiente como para que adquirieran independencia, han sufrido divisiones, reagrupaciones y cambios de denominación, que han producido una cierta falta de continuidad en algunos casos. En general, la dispersión de las materias reunidas en los departamentos ha hecho que éstos, como veremos a continuación, no hayan adquirido una gran coherencia interna, y que, por el contrario, una entidad informal no contemplada como tal por los estatutos, el área de conocimiento, se haya convertido en el elemento de referencia básico para la vida universitaria.

De esta manera, todos los departamentos incluidos en el estudio de casos están configurados con profesores pertenecientes a diversas áreas de conocimiento. Uno de ellos integra a profesores de dos áreas distintas, otros incorporan tres y cinco respectivamente, y dos más llegan hasta las seis, en tanto que el departamento que imparte la mayoría de las clases en la facultad de nueva creación de la Universidad Beta también está formado por cinco áreas de conocimiento. En algunos de estos departamentos, una de las áreas es claramente predominante sobre las demás, e incorpora a la mayoría de sus profesores, mientras que en otros hay una distribución más equilibrada: esto ha dado lugar a que ciertas áreas cuenten con más de veinte profesores y otras con tan sólo uno o dos, o que algunas tengan hasta tres catedráticos de universidad y otras ninguno. La mayoría de las áreas, no obstante, tienen entre cuatro y catorce profesores, y generalmente un sólo catedrático.

La característica más acusada de los departamentos estudiados es la gran independencia de que gozan las áreas de conocimiento que los componen. Aunque, de acuerdo con los estatutos de ambas universidades, los departamentos son las unidades encargadas de organizar y programar la enseñanza y la investigación, en la práctica es cada área la que ejerce, en su campo de conocimiento, las competencias atribuidas a aquéllos. Este hecho se advierte tanto en la

distribución de las tareas docentes como, en la medida en que se lleva a cabo una labor científica en equipo, en la coordinación de las labores investigadoras, además de en otras competencias importantes, como la provisión de plazas de profesorado o la asignación del presupuesto.

Así, las áreas tienen atribuidas sus propias asignaturas por los planes de estudios de la universidad, y una vez asignadas las materias, son los profesores que componen el área de conocimiento los que deciden acerca de los programas de estudio, el reparto de las clases, la organización de la docencia práctica y de laboratorio, y los métodos de evaluación¹². El departamento en su conjunto, formado por profesores de distintas disciplinas, rara vez interviene en las cuestiones académicas que afectan a cada una de ellas, de modo que en los consejos de departamento se suele aceptar sin discusión lo que cada área ha establecido en dicha esfera. Esto es más así en lo que se refiere a la tareas de investigación: en los únicos departamentos estudiados en los que se coordina la investigación y ésta se lleva a cabo en equipo, los Científico-Experimentales, cada área mantiene sus propias líneas de trabajo, y la colaboración entre las mismas es muy escasa, dadas las diferencias científicas existentes entre las disciplinas.

Asimismo, en otras cuestiones, como la provisión de plazas de profesorado, el área de conocimiento actúa en la práctica con las competencias que los estatutos de la universidad atribuyen al departamento. Si como veíamos anteriormente, la creación de plazas la efectúa la junta de gobierno a petición de los departamentos, son las áreas las que articulan sus demandas a través de éstos: cuando un área considera que su número de asignaturas y de alumnos requiere un puesto de profesor adicional, lleva a cabo su solicitud a través del departamento, que es el órgano formalmente encargado de hacerlo. Si la petición es aceptada por la junta de gobierno, la plaza creada se

¹² Como veremos en el capítulo 8º, la libertad académica de los profesores individuales es muy elevada, y frecuente la falta casi total de control y coordinación de las labores docentes; en todo caso, en la medida en que dicha coordinación se produce dentro de los departamentos, ésta se circunscribe a las áreas concretas, y no se suele extender a la totalidad de aquéllos.

adscribe al área de conocimiento concreta, y es ésta la que eleva a la comisión de contratación el informe sobre los candidatos, en el caso de los profesores contratados, o la que propone a los dos miembros de la comisión juzgadora que han de ser designados por la universidad, en el caso de las plazas de numerario. En este terreno, las decisiones del área suelen ser también ratificadas sin conflicto por el consejo de departamento.

Para ciertas decisiones que afectan a todas las áreas, como la distribución del presupuesto asignado a los departamentos para docencia e investigación, el consejo de departamento suele establecer procedimientos automáticos o rutinarios de reparto, que no entran a dilucidar qué uso va a hacer de los recursos cada una de las áreas. El dinero se distribuye de acuerdo con los mismos criterios que ha establecido la universidad para repartirlo a su vez entre los departamentos: el número de profesores del grupo, el de asignaturas, y el de alumnos en sus asignaturas respectivas. Una vez asignado el presupuesto, sin embargo, el departamento no controla su uso, y cada área puede gastarlo como quiera.

Es significativo, en este sentido, que una buena parte de los profesores hablen habitualmente de sus áreas de conocimiento refiriéndose a éstas como sus "departamentos", algo que ocurre con más frecuencia en las áreas científico-experimentales.

La independencia en el funcionamiento de cada área se deriva de que por medio de esta última se define la actividad académica y científica de cada profesor, y es la principal seña de identidad del mismo. A través del área de conocimiento el docente se relaciona con profesores de otras universidades, y es en el seno de la misma donde puede ascender y llevar a cabo su carrera académica. Si, como veíamos en el subapartado anterior, es también frecuente que en otros sistemas de educación superior los profesores consideren que una persona ajena a su área de conocimiento no puede juzgarles ni interferir en los asuntos de su disciplina, en España, a tenor de lo observado en el estudio de casos, el celo de las áreas por defenderse de injerencias consideradas externas es realmente extraordinario. No se aprecia, por ejemplo, que ningún departamento haya establecido criterios para evaluar el trabajo científico desarrollado por las distintas áreas, o para asegurar que las enseñanzas respondan a determinados

niveles de calidad, o para garantizar una selección del profesorado en función del mérito de los candidatos. Cada área es prácticamente soberana sobre estos temas, y los departamentos, aun concebidos como unidades de docencia e investigación, se han limitado, de manera consciente, a fijar criterios de decisión automáticos y puramente administrativos. Así, se puede afirmar que, en cierta manera, el área ha heredado la autonomía de las antiguas cátedras, algunas de las cuales fueron antecesoras directas de las actuales áreas.

La organización interna de las áreas de conocimiento parece ser, en general, menos jerárquica que la de los departamentos en los años setenta, y desde luego mucho menos que la de las cátedras de los cincuenta o sesenta, entre otras razones, por el aumento del número de profesores numerarios. No obstante, las áreas son menos "democráticas" de lo que podría pensarse, en virtud de la regulación de los órganos de gobierno en los estatutos. Dentro de cada área suele haber un "jefe" o "líder", generalmente un catedrático, o en caso de no haberlo, o de que éste trabaje a tiempo parcial y no se encuentre excesivamente comprometido con la universidad, un profesor titular, que ejerce la dirección académica del área y a quien los profesores de las otras disciplinas recurren como interlocutor. En función del número de profesores del área, de la distribución de los mismos por categorías y también de la personalidad de sus componentes, éstas adoptan las decisiones de una manera más o menos democrática y participativa: en algunas es el catedrático el que asume el liderazgo de un modo muy personal, mientras que en otras hay una mayor participación de todos los profesores. En general, suelen ser los catedráticos y titulares, que rara vez son más de cinco o seis dentro de cada área¹³, los que deciden acerca de casi todas las cuestiones, en tanto que los asociados, ayudantes y becarios adoptan habitualmente un papel pasivo; por su parte, los estudiantes no participan en absoluto en las decisiones del área, debido a que ésta no es una entidad formal, y por lo tanto no se encuentra regulada en los estatutos.

¹³ Naturalmente, se está hablando de universidades de tamaño medio y pequeño, como las estudiadas, dado que en las más grandes sí puede haber áreas de conocimiento con quince o más profesores numerarios.

El órgano que sí se encuentra en los estatutos, el consejo de departamento, no suele hacer más allá de confirmar las decisiones tomadas previamente por acuerdo entre los líderes de las áreas. En este sentido, la diferencia que veíamos en el apartado 6.4.2 entre los estatutos de Alfa y Beta respecto a la participación de los becarios y ayudantes en los consejos de departamento, se ha difuminado en la práctica. Los consejos suelen llevar a cabo una labor más formal que efectiva, y el hecho de que haya más o menos representación de profesores no numerarios y de estudiantes no parece tener consecuencias excesivamente relevantes.

La elección del director del departamento se suele hacer por consenso entre las distintas áreas. En ocasiones, sólo hay un candidato real a dicho cargo, dado que existe únicamente un catedrático a tiempo completo, de manera que ha de resultar forzosamente elegido. Si hay más de un catedrático, o no existe ninguno, y ha de seleccionarse a un titular¹⁴, se suele escoger a aquél que lidera el área más numerosa del departamento. En algunos departamentos en los que hay más de un catedrático en la misma área, o en los que el número de profesores de dos áreas está equilibrado, puede optarse por la elección de directores por turnos: el cargo, que se desempeña por períodos de dos años, pasa alternativamente de unos catedráticos a otros dentro del área predominante, o se rota entre las áreas. En cualquiera de estos supuestos, no obstante, junto al director se elige a un subdirector, normalmente de un área distinta a la de aquél, a quien el director puede recurrir como interlocutor para una mejor coordinación entre las áreas. En todo caso, la labor del director se limita, además de a la mencionada coordinación, a transmitir a los órganos superiores,

¹⁴ Este es el caso de dos de los departamentos estudiados, ambos en la Universidad Alfa, que cuentan con sendos titulares como directores. En uno de ellos no hay ningún catedrático, y en el otro, a pesar de haber ocho, todos menos uno poseen dedicación a tiempo parcial, lo que les excluye automáticamente del cargo, según la LRU (art. 45.2). El único catedrático que sí podría ser director en dicho departamento ya lo ha sido previamente durante años, y su renuncia ha abierto paso a la elección de un titular.

como la facultad o la junta de gobierno, las decisiones que han sido previamente tomadas en cada una de las áreas.

En ocasiones, las relaciones entre las áreas pueden ser conflictivas, debido a roces personales entre sus líderes, o a circunstancias tales como el choque de intereses en la elaboración del nuevo plan de estudios del centro. Asimismo, ha ocurrido a veces que un área se ha sentido agraviada por lo que consideraba una actitud poco imparcial del director de departamento, que tendía a favorecer a su propia disciplina a la hora de realizar las solicitudes de ampliación de plantilla, o de pedir las becas del fondo universitario de investigación. Esta ha sido la razón de algunas de las divisiones de departamentos producidas en las universidades estudiadas, que han dado lugar a reajustes y posteriores uniones con otras áreas, con las que se ha podido encontrar una mayor afinidad académica y personal. Sin embargo, se observa que en los departamentos incluidos en el estudio de casos las relaciones entre las áreas son bastante cordiales, y que la ausencia de conflictos entre ellas constituye la norma, en parte porque los propios reajustes han tendido a separar las áreas controvertidas y a unir aquéllas con las que se podía entablar un mejor trato. En la medida en que cada área respeta la autonomía de las otras, y el departamento las administra imparcialmente, no suelen surgir problemas entre ellas, como argumenta un catedrático de la universidad Alfa:

"La agrupación de distintas áreas no produce normalmente grandes disfunciones, en la medida en que el departamento es una unidad administrativa que se limita a coordinar los problemas administrativos. Por la vía de hecho, cada área se ocupa de lo suyo, de los temas de investigación y de docencia, y de esa manera no hay disfuncionalidad. La habría si los departamentos entraran en esos temas, entonces serían una jaula de grillos. Puede haber pequeñas diferencias sobre el dinero, pero suelen ser anecdóticas".

En general, las relaciones entre las distintas áreas son menos problemáticas, incluso, que dentro de las mismas. Así, por ejemplo, en el departamento de Ciencias Experimentales de Alfa, los

profesores de las distintas áreas afirman llevarse bien entre sí, al tiempo que algunos reconocen que dentro de sus áreas existen ciertas desavenencias entre las distintas líneas o grupos de investigación. Por su parte, en el departamento de Humanidades de la misma universidad, varios profesores han expresado las dificultades que a menudo surgen entre los docentes de la facultad y los de la escuela universitaria; aun cuando todos ellos pertenecen a la misma área de conocimiento, las preocupaciones de unos y otros son muy distintas, dada la diversa formación de los mismos y las diferencias existentes entre las titulaciones que imparten ambos centros. Los roces personales son, en todo caso, un inconveniente mayor dentro de las áreas, que constituyen las auténticas unidades básicas de integración del profesorado, que dentro de los departamentos, que no son más que unidades administrativas.

6.4.4. Los centros docentes han conservado un papel relevante en el funcionamiento de la universidad

En el esquema organizativo de la LRU, las facultades y escuelas son los órganos encargados de la gestión administrativa y de la organización de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos académicos (art. 9.1). Los estatutos de las universidades estudiadas establecen que la citada organización y coordinación debe hacerse a través de la junta de centro -de facultad o de escuela-, compuesta de los directores de los departamentos implicados en las enseñanzas del mismo, más una representación de los profesores que imparten allí la docencia, de los estudiantes y del personal administrativo y de servicios. La junta ha de elegir a un decano o director de centro, quien, además de representar al centro, debe ejecutar los acuerdos de aquélla y contribuir a la labor diaria de coordinación de la docencia, en temas como el ajuste de los horarios, el uso de las aulas y los laboratorios, etc. Para ello cuenta con un cierto aparato administrativo, que se encarga de cuestiones como la matriculación de los alumnos y el registro de sus expedientes.

Como hemos visto anteriormente, la estructura departamental implicaba la disminución del poder de los centros docentes y el

establecimiento de una relación más directa entre los departamentos y los órganos centrales de gobierno de la universidad. De esta manera, si antes de la reforma las juntas de facultad podían decidir sobre cuestiones como la coordinación de las enseñanzas, el reparto del presupuesto de docencia, o la asignación de plazas de profesor contratado entre los distintos departamentos, con la puesta en marcha de la LRU sus funciones debían reducirse prácticamente a la primera de dichas competencias, la coordinación, dado que las otras eran asumidas por la junta de gobierno.

Por otra parte, la nueva regulación de las titulaciones también reducía la definición o personalidad de los centros docentes, ya que se rompía la vinculación entre unas y otros. Los títulos homologados por el ministerio serían expedidos por la universidad, y controlados por ésta, y no por las facultades o escuelas. Dentro de un mismo centro podrían concederse varias titulaciones, y cada una de éstas podría ser impartida por departamentos con profesores distribuidos en varios centros, de modo que desaparecía la tradicional independencia de las facultades entre sí.

En todo caso, como veíamos también, los estatutos de la Universidad Beta han asignado a los centros más atribuciones que los de Alfa, dado que los directores de centro de la primera son miembros natos de la junta de gobierno, y que éstos deben ser consultados en ciertos temas, como la creación de las plazas docentes o la designación de miembros de las comisiones juzgadoras. En la Universidad Alfa las funciones de los centros se encuentran mucho menos definidas en sus estatutos, al establecer éstos con mayor énfasis la estructura departamental.

Sin embargo, aunque la concentración de competencias en la junta de gobierno y el desarrollo de los departamentos ha reducido el papel de las facultades, éstas continúan siendo en ambas universidades un elemento de referencia indispensable en el funcionamiento de la institución, lo que se aprecia en dos hechos concretos. Por una parte, los centros siguen constituyendo el foco de la actividad docente, como refleja su papel preponderante en la elaboración de los planes de estudios respectivos. Por otra parte, los decanos y directores de escuela tienden a asumir a menudo el carácter de representantes de los profesores adscritos a sus centros,

dado que, en la práctica, poseen una mayor facilidad de contacto directo con el rectorado y la junta de gobierno que los directores de departamento.

En relación con la primera circunstancia mencionada, conviene señalar que los planes de estudio se han discutido y elaborado casi íntegramente en los centros encargados de organizar sus enseñanzas. Los órganos encargados de la aprobación final de los planes y de su remisión al Consejo de Universidades, la junta de gobierno y el claustro, han depositado la responsabilidad de su elaboración en los centros correspondientes, con el argumento de que cada centro sabría formular su plan mucho mejor que cualquier comisión interfacultativa. En este sentido, cada junta de centro ha creado su propia comisión o comisiones de planes de estudios, compuestas de representantes de las áreas involucradas y de los alumnos, que han preparado los borradores correspondientes. Dichos textos, una vez debatidos y aprobados por la junta de facultad o de escuela, han sido remitidos a la comisión de planes de estudio de la universidad, la cual, en la mayoría de los casos, ha respetado las propuestas de los centros. Las modificaciones, en general, han sido mínimas, y han tenido que ver más con criterios formales -por ejemplo, el número de créditos que se podían incluir- que con el contenido concreto de los programas, de manera que han sido los propios centros los que han definido en su práctica totalidad los planes.

Por lo que se refiere al segundo hecho mencionado, parece claro que los decanos y directores de escuela poseen una notable capacidad de intermediación entre los departamentos y profesores, por un lado, y los órganos centrales de gobierno, por el otro. Dicha competencia resulta evidente en la Universidad Beta, puesto que en ella todos los directores de centro forman parte de la junta de gobierno, en tanto que sólo cuatro directores de departamento están presentes en la misma: con frecuencia, los directores de departamento o los profesores particulares solicitan a los decanos que presenten en la junta de gobierno asuntos que les interesa defender en la misma, como la dotación de una nueva plaza, o el planteamiento de alguna queja. En la Universidad Alfa, aunque no todos los directores de centro están en la junta de gobierno, éstos también desempeñan el papel de representantes de los profesores de

su facultad o escuela ante el rector y los demás órganos centrales de gobierno. A menudo, los departamentos prefieren encauzar sus peticiones a través de los decanos, tanto si éstos forman parte de la junta de gobierno como si no, porque, en cualquier caso, tienen mayor facilidad para contactar con el rector que los directores de departamento, dado su menor número y su condición de representantes de todo un centro. El rector, con frecuencia, consulta con los decanos, para así sondear la opinión de los centros y de los departamentos que los integran antes de tomar determinadas iniciativas. De esta manera, a través de procedimientos informales, la capacidad de influencia de los directores de centro supera con creces las competencias atribuidas a los mismos por los estatutos de las universidades, y los convierte en elementos clave de referencia para los departamentos y las áreas de conocimiento.

6.5. Conclusiones

En este capítulo se ha descrito el proceso de puesta en marcha de las reformas organizativas impulsadas por la LRU en las dos universidades del estudio de casos. A lo largo del mismo se ha podido comprobar que, si bien los estatutos de ambas instituciones han reflejado con bastante fidelidad el modelo estructural previsto en la reforma, lo que indica, cuando menos, una predisposición favorable a ésta por parte de la mayoría de los miembros de la comunidad universitaria, los resultados del proceso resultan menos satisfactorios a la luz de los objetivos perseguidos.

Así, en primer lugar, parece claro que la representación de los distintos estamentos de la universidad es más equilibrada que antes de la reforma, puesto que los grupos tradicionalmente excluidos o infrarrepresentados, como los profesores no numerarios, los estudiantes y el personal de administración y servicios, constituyen en la actualidad un amplio porcentaje de los miembros de los órganos colegiados de gobierno. No obstante, aunque la democratización de la universidad es elogiada por una mayoría de los profesores, quienes consideran muy importante que haya que contar con la opinión de todos los grupos a la hora de llegar a acuerdos, es asimismo cierto

que buena parte de las decisiones, sobre todo en las unidades básicas de la universidad -los departamentos y las áreas de conocimiento-, se toman a través de mecanismos informales que suelen incluir únicamente a los profesores numerarios y dejan de lado, precisamente, a los demás integrantes de la institución.

En segundo lugar, se ha producido una fuerte concentración de competencias en los órganos centrales de gobierno de la universidad, debido a que la mayor parte del contenido de la adquirida autonomía ha de ser ejercido, o al menos supervisado, por la institución en su conjunto, y no de manera independiente por las unidades que la componen. Los órganos centrales han de aprobar los planes de estudio de la universidad, elaborar la propia programación o planificación y el presupuesto, planificar las plantillas, y convocar los concursos para la selección de los profesores. Estas tareas son ejercidas sobre todo por la junta de gobierno, si bien en la universidad Alfa es el claustro el que formalmente tiene la última palabra. En ambas universidades, no obstante, el rector y su equipo poseen una notable capacidad de influencia, puesto que forman un grupo numeroso dentro de la junta de gobierno, y además dirigen los trabajos del pleno y de las comisiones delegadas de aquélla para cada uno de los temas de su incumbencia.

En cualquier caso, la asunción de mayores poderes por parte de los órganos centrales de la universidad no ha dado lugar al desarrollo de mecanismos internos de evaluación y control de la calidad, que es una de las posibles ventajas de la autonomía universitaria señaladas por la literatura sobre esta materia. La labor de la junta de gobierno y del rectorado se limita básicamente al reparto de los recursos, de acuerdo con procedimientos que he dado en llamar automáticos o mecánicos, puesto que no entran a evaluar la calidad o el rendimiento de las distintas unidades que componen la universidad, sino que toman en consideración tan sólo ciertos criterios impersonales y cuantitativos, como el número de alumnos de cada departamento o área de conocimiento. Así, las autoridades centrales de la universidad suelen asumir las propuestas procedentes de otros órganos de la institución, como las facultades, los departamentos e incluso, órganos informales, como son las áreas de conocimiento, excepto cuando se trata de repartir los recursos, en cuyo caso se acude a los

mencionados procedimientos automáticos. Este fenómeno no es insólito en otros sistemas de educación superior, pero en España resulta muy destacado, debido a que la endeble tradición científica española y la heterogeneidad de sus instituciones hacen particularmente difícil el establecimiento de objetivos y criterios de calidad comúnmente aceptados por los universitarios.

En tercer lugar, hemos visto que los Consejos Sociales no han sido capaces de desarrollar las dos principales funciones que se les atribuían. Por una parte, la sentencia 26/1987 del Tribunal Constitucional, que anuló ciertos artículos de la LRU, ha eliminado la posibilidad de que el consejo pudiera transferir plazas de profesorado vacantes de unas áreas a otras. No obstante, cabe especular que, en cualquier circunstancia, no habría sido fácil para el consejo social establecer criterios de modificación de las plantillas distintos de los fijados realmente por la junta de gobierno, que se basan, fundamentalmente, en la relación entre el número de alumnos y profesores. Por otra parte, el consejo social suele aprobar la programación plurianual y el presupuesto de la universidad sin introducir ninguna modificación, y su labor de supervisión de la actividad económica de la universidad es, en líneas generales, reducida, y limitada a la expresión de sugerencias.

En cuarto lugar, y a pesar del énfasis puesto por la LRU y por los estatutos de las universidades en la estructura departamental de las instituciones, éstos no han pasado a ser unidades integradas de investigación y docencia, sino que se han constituido en agrupaciones administrativas de unidades de conocimiento escasamente comunicadas entre sí. El decreto 2360/1984, que estableció la normativa básica de los departamentos, fijó en 9 o 12, según el tamaño de la universidad, el número mínimo de profesores numerarios a tiempo completo para poder formarlos. Dado que las áreas de conocimiento, tal como se habían definido previamente en el reglamento sobre concursos y plazas, solían reunir en las universidades pequeñas y medias a un número de docentes inferior al mínimo establecido en el decreto, fue necesaria en la mayoría de los casos la fusión de distintas áreas para poder constituir los departamentos. Dichas áreas han ejercido, en la práctica, la mayor parte de las competencias atribuidas a los departamentos, como son

la coordinación de las tareas docentes de los mismos, la de las investigadoras -sobre todo en las áreas científicas, las únicas en las que se hace trabajo en equipo-, la propuesta de los miembros de las comisiones juzgadoras de los concursos designados por la universidad, y la selección de los propios profesores contratados. En todas estas cuestiones son los miembros de cada área de conocimiento, generalmente sus profesores numerarios, los que deciden, y posteriormente el consejo de departamento asume las propuestas y las transmite a los órganos superiores correspondientes. A la hora de distribuir entre las áreas los recursos que la junta de gobierno ha asignado con anterioridad a los departamentos, como los presupuestos de docencia e investigación, el consejo de departamento utiliza los mismos criterios automáticos de reparto utilizados a su vez por la junta, de manera que el conflicto interno es generalmente evitado.

La debilidad de la estructura departamental se acentúa por el hecho de que los centros docentes y sus directores han conservado un papel mucho más relevante del que le asignan la legislación y los estatutos. Esto ha sido así tanto en la Universidad Alfa como en la Beta, a pesar de que la normativa interna de la primera ha puesto un mayor énfasis en la independencia de los departamentos con respecto a los centros docentes. Así, por una parte, los centros han jugado un papel protagonista en la elaboración de los planes de estudios respectivos. Por otra parte, los decanos y directores de escuela han tendido a asumir a menudo el carácter de representantes de los profesores adscritos a sus centros, dado su más fácil acceso a los órganos centrales de gobierno de la universidad.

CAPÍTULO SIETE

LAS TRANSFORMACIONES DEL PROFESORADO

La política de reforma universitaria trataba de transformar al profesorado en cuatro direcciones, tal como he expuesto en el capítulo 4º. En primer lugar, se pretendía reformar la estructura del profesorado, y conseguir que un mayor porcentaje de profesores accediera a los cuerpos docentes, es decir, obtuviera el estatus de funcionario público, con objeto de asegurar la estabilidad profesional y una mayor dedicación de los mismos. El segundo objetivo consistía en favorecer la incorporación a las universidades de especialistas ejercientes en otros ámbitos profesionales, para establecer así una mayor calidad de la docencia y una mejor conexión entre la universidad y el mundo profesional. En tercer lugar, se buscaba una mejora en la formación de los futuros investigadores y enseñantes de la universidad, para lo cual era necesario llevar a cabo una reforma del doctorado, aumentando los recursos destinados a la formación investigadora de los profesores, mientras se reformaba el sistema de contratación de los profesores en formación. En cuarto lugar, se intentaba establecer un nuevo sistema de selección y promoción del profesorado, que garantizase la competencia y la meritocracia junto a la autonomía de las universidades.

En este capítulo se describen y analizan los resultados de la política de reforma del profesorado en lo referente a estos cuatro aspectos, a partir de datos obtenidos de distintos tipos de fuentes, aunque con especial apoyo en el estudio de casos. En las páginas que

siguen veremos que los resultados se han alejado considerablemente de los objetivos establecidos en la reforma, si bien el grado de éxito de unos y otros varía.

En el primer apartado se describe brevemente cómo se llevó a cabo una de las primeras iniciativas de la LRU en materia de profesorado, las pruebas de idoneidad, cuyo objeto era proporcionar una oportunidad especial a un cierto número de profesores no numerarios para integrarse de manera inmediata en los cuerpos docentes. Veremos que la heterogeneidad de los criterios utilizados por las distintas comisiones que juzgaron las pruebas y, en general, la permisividad de muchas, constituyeron un mal precedente para la evolución posterior de los mecanismos de selección del profesorado.

En el segundo apartado se expone el proyecto de ampliación de las plantillas contenido en el *Documento n.º 3*, a partir del cual se han financiado las universidades del territorio MEC durante el período 1986-92. Seguidamente se muestran los cambios experimentados en la distribución de las plantillas por categorías, y se señala que, a pesar del aumento en el porcentaje de profesores numerarios, la estructura del profesorado se aleja en ciertos aspectos importantes de la prevista en el documento, sobre todo en lo que se refiere al elevado número de asociados e interinos.

En el apartado tercero se explican las razones de la gran expansión del número de profesores asociados; éstas se resumen, fundamentalmente, en el intento de hacer frente al gran incremento del alumnado, con una figura contractual más barata y flexible. Veremos, asimismo, que un porcentaje considerable de los asociados ni siquiera trabajan fuera de la universidad, y que muchos de los que lo hacen no son los profesionales de gran prestigio previstos en la LRU.

En el cuarto apartado se explica que, a pesar de que la creación de plazas de ayudante ha sido relativamente escasa, y que buena parte de los profesores en formación están sometidos a una carga docente elevada, la preparación científica de los profesores ha tendido a mejorar en muchos casos, gracias a una mejor dotación de medios para la investigación y al incremento de los contactos con grupos investigadores de otros países.

Por último, en el quinto apartado, el más extenso, se describen los procedimientos de selección del profesorado. Se explica que los mecanismos y criterios de selección del profesorado joven en formación no han variado en exceso, si bien ésta se basa algo menos en la elección personal del catedrático y algo más en mecanismos objetivos. La selección de los profesores numerarios, sin embargo, sí ha experimentado una variación: ésta, como antes, sigue adoleciendo de serias deficiencias, puesto que la consideración de los méritos académicos se ve con frecuencia relegada ante otros criterios personales y particularistas, pues los concursos se caracterizan ahora por ser ganados en su inmensa mayoría por candidatos locales, previamente empleados por las universidades que convocan las plazas. Las instituciones han establecido una serie de procedimientos de promoción interna que hacen muy difícil para cualquier candidato exterior ganar un concurso, y convierten a éste en un mecanismo poco competitivo y escasamente meritocrático. En el último subapartado se exploran algunas posibles consecuencias de la institucionalización de la endogamia.

7.1. El reajuste inicial de las plantillas: las pruebas de idoneidad

La Disposición Transitoria 9ª de la LRU autorizaba a las universidades a contratar a todo el personal docente e investigador de las mismas que se encontrara prestando servicios en el momento de entrada en vigor de la ley, si bien fijaba como fecha límite para la expiración de dichos contratos el 30 de septiembre de 1987. Esto significaba que todos los profesores no numerarios podían tener garantizados hasta cuatro años más de contrato con sus instituciones, tiempo que había de servir para que, en su caso, terminaran sus tesis doctorales, y tuvieran la oportunidad de presentarse a los nuevos concursos de acceso a los cuerpos docentes.

La misma disposición transitoria, en sus apartados 2º, 3º y 4º, establecía un mecanismo de integración inmediata en los cuerpos docentes de una parte del profesorado no numerario, la formada por aquéllos que ya poseían el título de doctor y llevaban contratados un cierto número de años. Se disponía la celebración en el plazo de seis

meses a partir de la publicación de la Ley de unas pruebas de idoneidad, por las cuales se podría acceder a la categoría de profesor titular de universidad y de escuela universitaria. A las pruebas podrían presentarse los profesores que el 30 de septiembre de 1983 hubieran cumplido cinco cursos de docencia o investigación y además se hallasen desempeñando las funciones de interinos o contratados en las categorías de colaborador, adjunto, agregado o catedrático, y aquéllos que estuvieran disfrutando una beca de reincorporación del Plan de Formación del Personal Investigador, o justificaran una estancia de al menos dos años en una universidad o centro de investigación extranjero. En el caso de las pruebas a titular de universidad, además, era necesario que el 10 de julio de 1983 estuvieran en posesión del título de doctor.

La convocatoria de las pruebas se celebró a principios de 1984 (OM de 7 de febrero de 1984, "por la que se convocan y establecen las condiciones de realización de las pruebas de idoneidad previstas en la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, para el acceso a las categorías de profesor titular de universidad y de profesor titular de escuela universitaria", BOE del 16). La citada orden afirmaba que se pretendía posibilitar el acceso a los cuerpos docentes a todos aquellos profesores e investigadores que de una forma continuada estaban contribuyendo a las tareas universitarias con su especial dedicación, y se insistía en que el tradicional sistema de oposiciones no había permitido la agilidad necesaria para incorporar a tan gran número de profesores en un espacio razonable de tiempo. Se estipulaba que las pruebas habían de consistir, además de la presentación de un *currículum vitae*, con documentos acreditativos de lo consignado en el mismo, en la entrega del programa docente de una asignatura de la especialidad científica del candidato, junto con una memoria justificativa de los criterios científicos y metodológicos utilizados en la elaboración del programa. Al expediente de cada candidato se debía unir un informe acerca de su capacidad docente e investigadora, preparado por el rector de la universidad en la que aquél prestara sus servicios.

Las pruebas, que no tendrían carácter presencial¹, serían juzgadas por comisiones de siete profesores, formadas de acuerdo con una lista de 197 áreas de conocimiento incluida en la propia orden. El presidente y un vocal de cada comisión, ambos catedráticos, serían designados por el Consejo de Rectores, en tanto que los cuatro vocales restantes, dos catedráticos y dos titulares, serían elegidos por sorteo. Cada comisión evaluaría los expedientes recibidos, y decidiría qué candidatos merecerían la condición de idóneos, y serían por lo tanto nombrados profesores titulares en las instituciones en las que se encontraran enseñando, y quienes serían declarados no idóneos, los cuales, en todo caso, podrían seguir siendo contratados por sus universidades.

Ni la mencionada orden ni ninguna otra posterior establecían reglas claras acerca de los criterios que habrían de seguir las comisiones para llevar cabo su tarea de evaluación. Los criterios expuestos en la mencionada orden ministerial eran muy vagos, puesto que sólo aludían a que debían tenerse en cuenta, además del informe del rector correspondiente, los trabajos y actividades de investigación de los candidatos, sus actividades docentes, sus títulos y diplomas, su antigüedad y su régimen de dedicación. No se determinaba con carácter general de qué manera debía ponderarse cada una de estas cuestiones, ni se fijaba, por ejemplo, un umbral mínimo de publicaciones y trabajos de investigación necesarios para ser declarado idóneo. La evaluación se dejaba en manos de cada comisión, pero ni siquiera se estipulaba que éstas fijaran de antemano, y con carácter público, los criterios de consideración de méritos en cada una de las áreas de conocimiento, de modo que aquéllas realizaron su trabajo con un enorme margen de arbitrio.

A las pruebas fueron admitidos 7.600 profesores no numerarios en el conjunto de las universidades españolas. Tras la deliberación de las comisiones, fueron considerados idóneos 4.950 de ellos, es decir, el 65 por ciento de los presentados. De los nuevos profesores

¹ Sólo en caso de que la comisión tuviera dudas respecto a la valoración de algún candidato se le podría convocar para una entrevista (art. 16.4 de la OM mencionada de 7 de febrero de 1984). No parece, sin embargo, de acuerdo con los testimonios de los profesores del estudio de casos, que se realizaran muchas entrevistas a candidatos.

titulares, 3.400 lo eran de universidad -el 63 por ciento de los presentados para dicha categoría-, y más de 1.500 de escuela universitaria, con un porcentaje de éxito en esta última cercano al 70 por ciento (*Anuario de El País*, 1985, p. 131).

Aunque no he podido disponer de datos acerca de los resultados en las distintas áreas de conocimiento, sí parece claro, de acuerdo con los testimonios de los profesores entrevistados, que el proceder de las diferentes comisiones fue muy variado. En tanto que en algunos casos los criterios fueron muy estrictos, y el número de candidatos rechazados alcanzó porcentajes elevados, en otras áreas las comisiones aceptaron prácticamente a la totalidad de ellos, sin entrar a juzgar su calidad académica. Esta circunstancia, naturalmente, provocó el malestar de muchos profesores, que consideraron arbitraria la conducta de las comisiones y, de hecho, se llegó a constituir una "Coordinadora de Profesores declarados No Idóneos", con la finalidad de denunciar dicha situación. El propio ministro Maravall, aunque estimaba que el resultado global de las pruebas había sido correcto, lamentó el comportamiento de algunas comisiones, que habían practicado "el malthusianismo más brutal", junto con otras caracterizadas por "una permisividad totalmente carente de rigor" (Maravall, 1987, p. 22).

Algunos de los profesores entrevistados que fueron testigos de aquel proceso consideran que, en general, el porcentaje de aprobados fue excesivamente alto, y que muchos de los considerados idóneos no tenían la suficiente preparación para adquirir la categoría de titular. Otros testimonios, como el de Andrés Ollero, son críticos con la actitud de los rectores, cuyos informes sirvieron de base al fallo de las comisiones: dichos informes se encargaron a comisiones formadas por profesores y estudiantes de las facultades respectivas, y en la casi totalidad de los casos juzgaron a los candidatos como aceptables, sin tener en cuenta sus auténticos méritos (Ollero, p. 134). Indudablemente, tanto en las universidades como en las comisiones, con las excepciones citadas, prevaleció la percepción de que muchos de esos PNNs habían experimentado en el pasado una serie de injusticias, y que al convertirlos en titulares se estaba premiando a personas que habían dedicado muchos años a la docencia universitaria, pero al mismo tiempo disponían de pocas

oportunidades de ganar un concurso y aún más escasas perspectivas de encontrar un empleo alternativo fuera de la universidad. Con las pruebas de idoneidad se resolvió el problema personal de muchos de aquellos profesores, pero también sentó un pésimo precedente acerca de los criterios que iban a imperar en el futuro en la selección del profesorado.

A pesar de la conversión en funcionarios de casi cinco mil profesores en unos pocos meses, todavía quedaba un número mayor de los antiguos PNNs, tanto aquéllos que habían sido declarados no idóneos, como los que no habían reunido los requisitos exigidos para presentarse a las pruebas. Todos ellos tenían sus contratos asegurados hasta 1987, y constituían un grupo de presión considerable dentro de las universidades de cara a los concursos de acceso a los cuerpos docentes que éstas habrían de convocar en los años venideros. Como veremos en el apartado 7.5, dicha presión fue decisiva en el carácter endogámico que adquirió la selección del profesorado.

7.2. Cambios en la estructura del profesorado

7.2.1. La financiación del crecimiento del profesorado: el Documento n° 3.

De acuerdo con la LRU, las universidades poseen la capacidad para diseñar sus propias plantillas de profesores, en virtud de la cual pueden crear nuevas plazas de profesor, siempre que se acomoden con las categorías legalmente previstas, así como suprimir las plazas vacantes, o transferirlas de unas áreas, departamentos o centros a otros distintos. Todo ello pueden hacerlo, por supuesto, en función de sus recursos presupuestarios, que en su casi totalidad dependen de la subvención anual asignada por el Ministerio de Educación o, en su caso, las Comunidades Autónomas.

En las universidades dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia, una buena parte de dicha subvención durante el período 1986-1992 ha estado determinada a partir de los mecanismos fijados en el denominado *Documento n° 3 de plantillas*, elaborado por la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación (MEC, 1986).

En el citado documento se calculaba la dotación presupuestaria que debía corresponder a cada universidad para hacer frente a sus necesidades docentes durante el período considerado, que finalizaría en octubre de 1992, de acuerdo con indicadores tales como el número de titulaciones de primer y segundo ciclo de la institución, el grado de experimentalidad de cada una de ellas, los planes de estudio, o el número de estudiantes de los dos primeros ciclos². Teniendo en cuenta que cada profesor a tiempo completo debía impartir ocho horas de docencia a la semana, excepto los de escuela universitaria, que habían de impartir doce, se estimaba el número ideal de profesores con que cada universidad debía contar en 1992, a partir de una determinada distribución de la plantilla por categorías. De acuerdo con el esquema propuesto, los profesores numerarios, que debían cargar con la principal responsabilidad de la docencia, especialmente de la teórica, sumarían en torno al 60 por ciento del total de plazas. Los ayudantes, que habían de limitarse a las funciones de colaboración y asistencia, fundamentalmente en las clases prácticas, constituirían el 20 por ciento de las plantillas. Por su parte, los asociados, que podrían realizar cualquier tarea docente, centrada lógicamente en la enseñanza de aquellas materias especializadas en las cuales su experiencia profesional resultara más valiosa, conformarían el 20 por ciento restante del profesorado.

Una vez determinadas las plantillas teóricas o ideales de las universidades, el documento calculaba la masa salarial correspondiente, es decir, la suma del coste que supondrían los salarios de dicho volumen de profesores. La diferencia entre la masa salarial teórica de cada universidad y la asignación real que recibía la misma por su plantilla de profesorado -en todos los casos dicha diferencia era positiva- sería la financiación adicional que debería percibir para la ampliación de su personal docente (MEC, 1986, pp. 1-27).

² El número de estudiantes con el que se hicieron los cálculos era el del curso 1986/87. Como ya hemos visto en el capítulo 5º, el documento preveía, sorprendentemente, un relativo estancamiento en la matrícula, si bien admitía la posibilidad de ajustes en el caso de que el número de estudiantes creciera de manera sustancial.

Aunque el documento no obligaba a las universidades a establecer una determinada distribución del profesorado en categorías, sí se esperaba que éstas adaptaran sus plantillas a la estructura ideal o teórica mencionada. Las cifras, no obstante, podían variar en cada centro en función del tipo de enseñanza, de manera que en las enseñanzas técnicas y las médicas el número de asociados podría ser mayor, y el porcentaje de ayudantes podría incrementarse en las titulaciones con un mayor grado de experimentalidad (MEC, 1986, pp. 23-27).

Naturalmente, los objetivos del *Documento n.º 3* implicaban un incremento considerable de la dotación absoluta para las plantillas de profesorado, puesto que no sólo se requería un mayor gasto medio por profesor, como consecuencia del aumento en el porcentaje de numerarios, sino también un importante crecimiento en el número total de profesores, que permitiera alcanzar las *ratio* alumno/profesor previstas en el documento. Por supuesto, las subvenciones debían ser aún mayores en el caso de que, como efectivamente ha ocurrido, tuviera lugar una expansión en el número de alumnos.

7.2.2. La ampliación de las plantillas en las universidades estudiadas

La ampliación de las plantillas se ha llevado a cabo mediante un procedimiento de creación de plazas de profesor que es similar en las dos universidades estudiadas. Como hemos visto en el capítulo anterior, en ambas instituciones los departamentos efectúan sus peticiones de creación o transformación de plazas a una comisión, llamada de planificación o de profesorado, nombrada por la junta de gobierno, que decide sobre las mismas, si bien la decisión debe ser finalmente confirmada por la propia junta de gobierno. Una vez al año, de acuerdo con las necesidades docentes de la universidad y el presupuesto disponible, la comisión de profesorado establece las condiciones que han de cumplir las áreas para poder ampliar sus plantillas de profesorado.

En el caso de los centros y titulaciones de nueva creación, la comisión suele asignar un cierto número de plazas para que se puedan poner en marcha las enseñanzas correspondientes. Cuando

se trata de ampliar las plantillas en áreas que ya están en funcionamiento, el criterio consiste en conceder las peticiones de aquellas áreas que experimentan mayores necesidades docentes, de acuerdo con los criterios establecidos en el *Documento n° 3*. En este sentido, las plazas se conceden en función del número de grupos a los que cada área debe impartir docencia, lo que depende del número de asignaturas de primer y segundo ciclo y del número de estudiantes de los que cada área es responsable.

Sin embargo, la categoría de las plazas no siempre se ha asignado de acuerdo con la estructura del profesorado prevista por el *Documento n° 3*. Como veremos a continuación, la junta de gobierno ha tendido a crear más plazas de profesor asociado que las previstas en el documento, de modo que la distribución real de las plantillas presenta algunas diferencias significativas con respecto a las previsiones mencionadas. En apartados posteriores explicaré con más detalle cómo se ha llegado a ese resultado, dado que en éste me limitaré a destacar los datos estadísticos más relevantes.

Uno de los hechos más significativos en relación con el profesorado es la gran expansión de las plantillas, como resultado del incremento de las dotaciones presupuestarias a las universidades de las que he hablado en el apartado 5.3. Si en 1982 había poco más de 41.000 profesores en el conjunto de las universidades públicas, en 1987 eran más de 47.000, en tanto que en 1992 se acercaban a los 56.000 (Tabla 7.1). Esto supone un incremento superior al 35 por ciento a lo largo de los diez años considerados.

En la Universidad Alfa, una universidad que en 1982 todavía se encontraba en proceso de puesta en marcha, el número de profesores se incrementó en un 60 por cien entre dicho año y 1987, como se observa asimismo en la Tabla 7.1. Durante el conjunto del período considerado, entre 1982 y 1992, el número total de profesores se ha duplicado. En la Universidad Beta, una universidad antigua y plenamente consolidada, el número de profesores permaneció estable entre 1982 y 1987, para experimentar un fuerte crecimiento desde entonces, superior al 30 por ciento.

Esta importante expansión de las plantillas no ha servido, sin embargo, para reducir la *ratio* alumno/profesor de las universidades. El gran incremento en el número de estudiantes durante estos años -

el 87 por ciento, como veíamos en el capítulo 5º- ha sobrepasado con creces al de profesores, de modo que la *ratio* alumno/profesor ha continuado el ritmo ascendente de los anteriores veinte años. Si en 1982 ésta era, en el conjunto de las universidades públicas, de 16,2, en 1987 había pasado a 19,7, y alcanzaba la cifra de 21,3 en 1992 (Tabla 7.2). Como se aprecia en la tabla, la *ratio* alumno/profesor en las universidades estudiadas era más baja que en la media de las universidades públicas, pero la tendencia al aumento ha sido similar, a pesar del descenso experimentado en la Universidad Beta entre 1987 y 1992.

Por otra parte, la expansión del profesorado numerario ha sido muy superior a la del total de los profesores. En el conjunto de las universidades públicas el número de profesores numerarios se ha triplicado durante los diez años considerados, lo que ha llevado a que el porcentaje de profesores numerarios con respecto al total de las plantillas haya pasado del 23 por ciento en 1982 al 51 por ciento en 1992 (Tabla 7.3). En este sentido, la década de los ochenta ha representado una inversión de la tendencia existente en las dos décadas anteriores, en las que se produjo un constante incremento en la magnitud del profesorado no permanente. Por esta razón, la *ratio* alumno/profesor numerario ha mejorado espectacularmente en el conjunto de universidades, puesto que ha pasado de 71,8 en 1982 a 41,3 en 1992. La mejora de esta *ratio* ha permitido que la docencia se haya vuelto a depositar, en buena medida, en los profesores numerarios, lo que, sin duda, supone una mejora de las condiciones en las que se imparte la enseñanza. No obstante, como veremos más adelante, sigue existiendo una considerable cantidad de profesores contratados, a menudo sin la formación adecuada, que mantienen importantes responsabilidades docentes.

En cualquier caso, el incremento en el número de profesores numerarios, aunque muy significativo, ha quedado por debajo de la previsión que estimaba que en 1992 el 60 por ciento de los profesores debían pertenecer a los cuerpos docentes³. El porcentaje

³ Dicha cifra también está muy por debajo del criterio establecido en el RD 557/1991 de 12 de abril "sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios", el cual dispone en el art. 10 a) que el 70 por ciento de los docentes de

de profesores permanentes, el 51 por ciento del total, sigue siendo inferior al de otros países, como Estados Unidos, en cuyas universidades no es infrecuente encontrar porcentajes de profesores permanentes superiores al 60 y al 70 por ciento del total (Consejo de Universidades, 1987, p. 61). Hay que destacar, además, que la cifra global encubre diferencias muy importantes entre las distintas universidades, como muestran las dos instituciones estudiadas (Tabla 7.4). En ambas, el porcentaje de numerarios era superior a la media en 1982, un 33,7 por cien en la Universidad Alfa y un 30,9 por ciento en la Universidad Beta. Sin embargo, en 1992, en la Universidad Beta el porcentaje de profesores funcionarios se había igualado a la media (51,3%), en tanto que en la Universidad Alfa el incremento porcentual había sido mucho menor, de manera que la cifra de profesores numerarios se situaba en el 38 por ciento del total. En otras universidades las diferencias con respecto a la media pueden ser incluso mayores.

Si se desagrega la distribución del profesorado entre los distintos cuerpos docentes y las distintas categorías de contratados, se observan otras tres importantes tendencias. En primer lugar, se aprecia que el crecimiento del profesorado numerario se ha basado fundamentalmente en la creación de plazas de titular. Si, como veíamos en el capítulo 3º (Tabla 3.6), en 1982 la suma de catedráticos y agregados de universidad equivalía a la mitad de los profesores numerarios de universidad, en 1992 el número de titulares de universidad triplicaba al de catedráticos (Tabla 7.5). Esta proporción es la que proponía el *Documento n.º 3* de plantillas, de manera que podría deducirse que las universidades la han tenido en cuenta a la hora de planificar sus plantillas. Las diferencias entre universidades eran, sin embargo, significativas, como muestra el hecho de que en la Universidad Alfa la relación fuera de tan sólo de dos titulares por cada catedrático de universidad.

La distribución de los profesores de escuela universitaria era muy distinta, puesto que, en 1992, en el conjunto de las universidades públicas, existían seis titulares de escuela por cada catedrático. Esta

las universidades públicas deberían pertenecer a los cuerpos docentes cuando las universidades tengan todas sus enseñanzas implantadas.

desproporción se explica por dos razones. Por un lado, dentro de las escuelas es escaso el número de profesores con el título de doctor, necesario para poder presentarse a los concursos de catedrático de escuela, de manera que muchos profesores deben conformarse con permanecer en la condición de titulares de escuela. Por otro lado, con cierta frecuencia, las universidades crean plazas de titular de escuela asignadas a las facultades para proporcionar puestos de profesor permanente a sus propios contratados. En el apartado 7.5 explicaré con más detalle los mecanismos de promoción interna establecidos por las universidades; por el momento, es suficiente con adelantar que las universidades crean plazas de profesor numerario para dar oportunidades de estabilidad y promoción a su propio profesorado, y que buena parte de ellas son plazas de titular de escuela, dado que no se exige el título de doctor para acceder a ellas.

La segunda de las tendencias observadas es el mantenimiento de un elevado porcentaje de profesores interinos, concentrado en las categorías de titular de universidad y titular de escuela universitaria. En total, los interinos representan el 8 por ciento del profesorado de las universidades públicas, de los cuales un 3,2 por ciento ocupan plazas de titular de universidad y un 4,6 por cien plazas de titular de escuela. Dicho porcentaje de interinos representa un descenso respecto al 12 por cien de 1982, pero sigue constituyendo una cifra desproporcionada si se tiene en cuenta que esta figura está concebida para cubrir transitoria y excepcionalmente plazas vacantes o en situación de reserva (por que su titular se encuentre, por ejemplo, en situación de servicios especiales). Aunque el número de interinos varía extraordinariamente de unas instituciones a otras, en el conjunto de las universidades existe un titular interino de universidad por cada 8,3 profesores titulares de universidad y un titular interino de escuela universitaria por cada 2,8 titulares de escuela con la condición de funcionario. Como veremos en el apartado 7.5, el elevado porcentaje de interinos se explica por la política de promoción interna emprendida por las universidades.

En tercer lugar, los datos estadísticos muestran la existencia de importantes desequilibrios en la distribución de los profesores contratados. En el conjunto de las universidades el 30 por ciento de los profesores eran asociados en 1992, una cifra muy superior a la

prevista en el *Documento n.º 3* de plantillas. Al mismo tiempo, el porcentaje de ayudantes era inferior a la mitad del previsto, puesto que se reducía al 8 por ciento del total de profesores⁴. Aunque estas cifras, una vez más, varían de manera muy importante entre las distintas universidades, sugieren que el profesorado contratado por las universidades no se limita a las labores de colaboración o de apoyo, sino que juega un importante papel en la docencia. El estudio de casos confirma plenamente esta sospecha, y como veremos en los apartados siguientes, demuestra que las universidades han creado masivamente plazas de asociado con objeto de hacer frente a sus necesidades docentes, y que lo han hecho, a menudo, a costa de crear menos plazas de ayudante.

7.3. Contratación masiva de profesores asociados, pero no de profesionales de prestigio.

La ley define a los profesores asociados como "especialistas de reconocida competencia que desarrollen normalmente su actividad profesional fuera de la universidad" (LRU, art. 33.3). El estatuto del profesorado universitario es algo más preciso al afirmar que por actividad profesional se entiende "el ejercicio, fuera del ámbito universitario, de cualquier actividad profesional remunerada de aquéllas para las que capacite el título académico que el interesado posea durante un período mínimo de tres años dentro de los cinco anteriores a su contratación como Profesor Asociado por una Universidad" (R.D. 1.200/86, art. 20.2). Como hemos visto, con esta figura se pretendía incorporar a las universidades "profesionales que puedan realizar una aportación relevante en determinados campos,

⁴ Las estadísticas del Consejo de Universidades no distinguen entre ayudantes de facultad o de escuela técnica superior y ayudantes de escuela universitaria. No obstante, una encuesta del propio Consejo establecía que en torno al 68 por ciento de los ayudantes poseían la categoría de ayudante de facultad (también llamados ayudantes de universidad), en tanto que el 32 por ciento restante eran ayudantes de escuela universitaria (Véase Consejo de Universidades: 1992b).

en los que la práctica profesional constituye una garantía de calidad y rigor" (Maravall, 1984, p. 126).

Sin embargo, el estudio de casos muestra que, a menudo, la procedencia profesional de los profesores asociados no se corresponde con lo esperado. Como vemos a continuación, una buena parte de ellos no han desarrollado ninguna actividad profesional fuera de la universidad, y entre los que sí lo hacen muy pocos pueden ser considerados especialistas que aporten una experiencia profesional relevante. Por otra parte, sus funciones dentro del departamento rara vez se distinguen de las que realizan otros profesores, en especial los ayudantes.

Un porcentaje significativo de los asociados no trabajan ni han trabajado fuera de la universidad. Normalmente, se trata de jóvenes con la carrera recién terminada, a quienes la universidad contrata para que impartan un determinado número de clases a la vez que desarrollan sus estudios de doctorado. Con menos frecuencia, se trata de personas que ya han obtenido el título de doctor, habiendo disfrutado anteriormente, en ocasiones, de una beca. En cualquier caso, son personas que de acuerdo con la regulación del profesorado deberían estar vinculadas a los departamentos con becas de investigación o con contratos de ayudante, de manera que resulta en principio sorprendente que disfruten de contratos concebidos para incorporar a profesionales.

En los departamentos estudiados los asociados que no trabajan fuera de la universidad no representan más del 25 por ciento del total de los mismos. En el conjunto de la universidad, sin embargo, este fenómeno parece estar aún más extendido, de acuerdo con una encuesta llevada a cabo por el Consejo de Universidades sobre movilidad y modalidades de contratación del profesorado universitario. Los datos de dicha encuesta muestran que, en 1992, en torno al 45 por cien de los asociados en el conjunto de las universidades públicas no trabajaba fuera de la universidad (Consejo de Universidades, 1992b: p. 33), y constituían lo que la encuesta denominaba "Asociados no-LRU", es decir, que no cumplían los requisitos establecidos por la ley. Ese porcentaje, traducido a cifras reales, supondría que en torno a 7.800 asociados no trabajaban fuera de la universidad en 1992. En el mismo estudio se relacionaba

estadísticamente el número de asociados no-LRU con el resto de profesores contratados existentes en cada categoría dentro de cada universidad, y se constataba que las universidades que contaban con un elevado número de asociados que no trabajaban fuera de la universidad tendían a contratar menos ayudantes. De esta manera, el estudio establecía que se había producido un fenómeno de sustitución de los ayudantes por asociados "no-LRU" (*ibíd.*, p. 22).

El estudio del Consejo de Universidades no ofrecía una explicación de dicho fenómeno. De acuerdo con el estudio de casos, sin embargo, se pueden identificar tres razones por las cuales las universidades han contratado a jóvenes en formación como asociados. La primera de ellas es que las universidades necesitan profesores que impartan clases a su creciente número de alumnos, pero, por razones presupuestarias, no siempre pueden crear plazas de profesor titular. En su lugar, resulta mucho más rentable crear plazas de asociado, que pueden estar sujetas a una elevada carga docente, y sin embargo representan un coste económico mucho menor. Así, ocurre a menudo que cuando un departamento⁵ ve incrementada su carga docente, bien por un aumento en el número de grupos a los que da clases, bien por la enseñanza de una nueva asignatura, solicite de la junta de gobierno la dotación una plaza de asociado para cubrir dicha docencia. Dado que la plaza no se crea para la enseñanza de una materia especializada en la que la experiencia profesional sea aconsejable, sino para cualquier asignatura del programa, y en ocasiones para las clases prácticas o de laboratorio, es innecesario buscar a un especialista que trabaje fuera de la universidad. Resulta más sencillo, y en ocasiones necesario, porque no siempre hay

⁵ En realidad, todos los departamentos estudiados están compuestos por varias áreas de conocimiento, dado que el pequeño tamaño de cada una de ellas les impide crear departamentos independientes. No obstante, como he explicado en el capítulo 6º, cada área de conocimiento decide de manera independiente en lo que se refiere a la dotación y asignación de sus plazas, en tanto que el departamento se limita a aprobar las propuestas de las áreas y representarlas ante los órganos de gobierno de la universidad. De esta manera, al hablar de las competencias de los departamentos en las cuestiones referentes al profesorado se debe tener en cuenta que, en la práctica, dichas competencias son a menudo ejercidas por las áreas de conocimiento.

profesionales dispuestos a llevar a cabo esas tareas, recurrir a recién licenciados o estudiantes de doctorado, generalmente del propio departamento.

"Cuando hay una asignatura nueva se pide un asociado (a la Junta de Gobierno). Generalmente se contrata un alumno recién terminado, que sólo o en colaboración con otro profesor imparte la asignatura como puede. Muchas veces lo han hecho solos, han asumido asignaturas nuevas con la dirección marginal de algún profesor senior. En otras ocasiones han sido colaboradores de otro profesor" (Catedrático de un área científica de la Universidad Beta).

En segundo lugar, a diferencia de las plazas de titular o de ayudante, las de asociado se pueden crear a tiempo parcial⁶. Esto las hace especialmente atractivas para los órganos de gobierno de las universidades, puesto que les permite ajustar el profesorado de manera mucho más precisa a las necesidades docentes de los departamentos. Si, por ejemplo, un departamento necesita un nuevo profesor para impartir clases a un solo grupo, es poco probable que la junta de gobierno le conceda una plaza de profesor a tiempo completo, puesto que un asociado a tiempo parcial, con tres o cuatro horas de docencia a la semana, puede realizar esa labor con un coste mucho menor. Además, debido a las dificultades de planificación del profesorado, derivadas de la falta de control del número de alumnos por parte de las instituciones (véase capítulo 5^o), no es infrecuente que a inicios del curso un departamento se vea en la necesidad de impartir clase a un nuevo grupo no programado con anterioridad, por lo que en estos casos se recurre a menudo a la rápida contratación de un asociado a tiempo parcial.

La tercera razón por la que se han sustituido ayudantes por asociados es la percepción, arraigada en muchos universitarios, de que las plazas de ayudante crean un fuerte compromiso moral a la

⁶ Los titulares y catedráticos pueden ejercer sus funciones a tiempo parcial, si así lo solicitan, y si las necesidades de las universidades lo permiten, pero las plazas de profesor numerario no pueden crearse inicialmente a tiempo parcial.

universidad de cara a la persona que la ocupa. De acuerdo con esta visión, los departamentos están obligados de alguna manera a proporcionar una salida profesional a sus ayudantes, concretamente plazas de titular. Si los departamentos o las juntas de gobierno de las universidades consideran que es poco probable que en el futuro haya dinero para crear nuevas titularidades, se pueden sentir inclinados a crear plazas de asociado que, en apariencia, establecen un vínculo moral mucho menor entre el departamento y el profesor.

"Es problemático contratar ayudantes, porque su contrato tiene un término, pero se han asumido responsabilidades, y luego no se sabe qué hacer con ellos" (Catedrático de un área científica de la Universidad Alfa).

"Los asociados dan clases que nadie quiere, y además son prescindibles. Los ayudantes son consolidables, mientras que los asociados no crean un vínculo" (Profesor titular interino de un área humanística de la Universidad Alfa).

Sin embargo, en la práctica, las diferencias entre los ayudantes y los asociados que no trabajan fuera de la universidad han tendido a diluirse en muchos casos, como explico con más detalle en el próximo apartado. Muchos ayudantes, especialmente los de escuela universitaria, imparten docencia con la misma o superior intensidad que algunos asociados. Asimismo, existe un importante número de asociados a tiempo completo, algunos de los cuales no están sobrecargados de docencia y disponen de buenas condiciones para realizar su doctorado. Por otra parte, los departamentos tienden a asumir con muchos asociados no-LRU un compromiso moral de tratar de consolidar su situación laboral que no es muy distinto en muchos casos del asumido con los ayudantes.

En definitiva, los ayudantes y los asociados que no trabajan fuera de la universidad pueden agruparse bajo el mismo título de "profesores en formación", por lo que volveré a ellos en el apartado 7.4. Si bien se trata de un grupo muy heterogéneo, en el que hay situaciones muy distintas en lo que se refiere a obligaciones docentes, labor investigadora, grado de integración en el departamento o

posibilidades de promoción, éstas no dependen siempre del hecho de tener un contrato de asociado o de ayudante.

Por lo que se refiere a los asociados que sí realizan una actividad profesional fuera de la universidad, y que en principio corresponden a la definición legal de esta figura, los denominados "Asociados LRU" en el estudio citado anteriormente, cabe destacar que su procedencia suele variar en función de las distintas ramas de conocimiento. Dentro de las ciencias sociales y jurídicas predominan los funcionarios de tipo medio y cargos no directivos de empresas, aunque excepcionalmente se pueden encontrar miembros de los cuerpos públicos más prestigiosos y personas con experiencia en la dirección de empresas. Por su parte, la totalidad de los asociados que trabajan fuera de la universidad en los departamentos de humanidades y en la mayoría de los departamentos de ciencias son profesores de bachillerato, muchos de ellos contratados en virtud de un acuerdo llevado entre el Ministerio de Educación y las universidades. A partir de dicho acuerdo las universidades pueden contratar a profesores de bachillerato como asociados a tiempo parcial para impartir cuatro horas semanales de clase, en tanto que el Ministerio se compromete a pagar la plaza. En los departamentos de ciencias, se encuentran también, aunque en menor número, personas que trabajan en la empresa.

Es destacable que no existen diferencias significativas entre las dos universidades estudiadas en lo que respecta al origen profesional de los asociados LRU. Este hecho puede resultar algo sorprendente, puesto que la Universidad Alfa está localizada en una gran zona metropolitana que posee un importante tejido empresarial y profesional, lo que, en buena lógica, debería facilitar el acceso a las plazas de asociado de especialistas de mayor nivel que en la Universidad Beta, situada en una ciudad pequeña y escasamente industrializada. En las dos universidades se produce una división similar entre áreas de conocimiento, con un predominio de los profesores de bachillerato en ciencias y humanidades y de los funcionarios y empleados de nivel medio en las áreas de ciencias sociales. Ello no obsta para que el decano de la facultad de nueva creación de la Universidad Beta, quien ha hecho un gran esfuerzo para contratar profesionales en el ámbito de la empresa y de la

administración, considere que una universidad como la suya se encuentra en desventaja frente a las situadas en las grandes ciudades:

"Creo que las facultades como ésta, perdona la expresión, pero no es peyorativo, de provincias, tienen un hándicap muy fuerte, frente a las capitalinas, como Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Sevilla, facultades que se mueven en ciudades con un tejido empresarial importante, y es que mientras que éstas pueden tirar del tejido empresarial, porque siempre hay personas realmente formadas, que han hecho un máster, que han estado vinculadas a algún centro docente, (...) eso aquí es imposible, o está extremadamente limitado, esto es un desierto en plena regla".

Sin duda, las dificultades para encontrar profesionales, tanto del mundo de la empresa como de la alta administración, pueden ser mayores en este tipo de universidades. Sin embargo, al menos en lo que se refiere a los departamentos estudiados en la Universidad Alfa, no parece que un entorno más desarrollado empuje de manera significativa a las universidades a buscar su contratación.

La práctica totalidad de los profesores entrevistados consideran que los asociados que trabajan fuera de la universidad no son, salvo raras excepciones, los especialistas de reconocida competencia previstos por la ley. Esto no quiere decir que no se reconozcan sus méritos o su valía personal en muchos casos, sino simplemente que su procedencia no se corresponde con el ideal que la mayoría de los universitarios se ha formado sobre los profesores asociados.

"Los asociados que tenemos en el departamento son (...) profesionales con cierto nivel de conocimiento, con tres o cuatro años de experiencia profesional, pero no prestigiosos" (Catedrático de un área científica de la Universidad Beta).

"Lo de los asociados es una farsa, especialmente en Ciencias, pues al tratarse en su mayoría de profesores de Bachiller, por muy dignos que éstos sean profesionalmente no tienen formación investigadora, al no disponer de medios en el Instituto" (Decano de la Universidad Alfa).

"Se supone que los asociados son gente de gran prestigio profesional, como altos funcionarios, (...) que van a dar clases a tiempo parcial. Sin embargo estas personas no van a venir por las 60.000 ptas que les ofrecen, a no ser que sean personas de gran vocación universitaria. Así, los asociados son personas de lo más normal, funcionarios de tipo medio. Son personas de gran valía, yo no los critico, pero su valía es personal, no viene de que ostenten cargos importantes" (Ayudante en un área de ciencias sociales y jurídicas de la Universidad Alfa).

Por su parte, la labor que realizan estos asociados puede variar considerablemente de unos casos a otros. La mayoría de ellos se limita a las tareas docentes, a impartir las clases teóricas o prácticas estipuladas en su contrato. Hay algunos asociados, procedentes del ámbito empresarial, que imparten asignaturas bastante especializadas, para las cuales su propia experiencia profesional resulta particularmente relevante. Sin embargo, en la mayor parte de los casos el tipo de docencia asignada a los asociados corresponde a materias básicas o generales, para las cuales, en principio, no resulta tan importante disponer de una experiencia distinta a la académica. Su docencia, a menudo, no es distinta de la que imparten muchos asociados no-LRU y algunos ayudantes, aunque puede apreciarse, en general, que los asociados con experiencia fuera de la universidad tienden a impartir asignaturas de segundo ciclo con mayor frecuencia que otros contratados.

Además de la labor docente, algunos asociados LRU, entre ellos, por ejemplo, algunos de los profesores de bachillerato, realizan el doctorado y llevan a cabo una labor investigadora considerable, que incluye la asistencia a congresos, la publicación de trabajos, etc. Esta dedicación a la investigación, que en ocasiones es muy intensiva, los hace más parecidos a los asociados no-LRU o a los ayudantes que al resto de los asociados con experiencia profesional, aunque, como veremos, a diferencia de aquéllos, sus posibilidades de promoción parecen ser muy escasas.

En definitiva, se puede constatar que la procedencia profesional y las funciones que desempeñan la mayoría de los denominados asociados LRU no se corresponden con las expectativas de la ley. Los

profesores de los departamentos que los contratan no los suelen considerar especialistas de prestigio, y las funciones que desempeñan rara vez requieren una experiencia profesional ajena a la académica. En realidad, las universidades contratan asociados LRU por razones muy similares a las que justifican la contratación de asociados sin experiencia profesional. Éstas son, fundamentalmente, su capacidad para impartir un gran número de clases a muy bajo coste para la universidad -en algunos casos, incluso, sin ningún coste, puesto que serán pagados por el ministerio- y el escaso compromiso moral que se crea entre ellos y el departamento.

Parece claro, por lo tanto, que la desproporcionada cifra de asociados, tanto LRU como no-LRU, puede explicarse por que la flexibilidad de esta figura ha llevado con frecuencia a que las universidades la utilicen para expandir sus plantillas y hacer frente, de esta manera, al extraordinario incremento en el número de alumnos.

7.4. La iniciación en la carrera académica.

En el apartado 4.4.3 he explicado que se esperaba una mejora en la formación del profesorado a través de la puesta en marcha de tres mecanismos. En primer lugar, la reforma del doctorado debía garantizar un mejor aprendizaje científico y metodológico en cada disciplina. Con la introducción de los programas de doctorado se pretendía establecer un sistema de cursos riguroso y exigente, que sustituyera a los antiguos e irrelevantes cursos monográficos. En segundo lugar, debía ponerse en marcha una política científica expansiva, con un incremento de las becas de posgrado y de las ayudas a la investigación, que permitiera una mejora en la calidad de las tesis doctorales y en la formación científica de los futuros profesores. Por último, la reforma del estatus de los ayudantes debía proporcionar a los futuros profesores la posibilidad de consolidar su formación investigadora a la vez de iniciarlos gradualmente en la docencia.

De esta manera, se diseñaba un camino de iniciación en la carrera académica que, en su forma ideal, pasaba por una serie de fases. El primer paso era la realización de un programa de cursos de

doctorado durante al menos dos años, que debía servir no sólo para el aprendizaje de una disciplina, sino también de las metodologías de investigación. El doctorado, que se completaba con la elaboración de la tesis, debía realizarse, de ser posible, con la ayuda de una beca y, por supuesto, en departamentos y universidades con una infraestructura científica adecuada. El aspirante a profesor podía terminar la tesis con la beca o bien, una vez terminados los cursos de doctorado, optar a una plaza de ayudante de facultad con un contrato de dos años, durante los cuales debía obtener el grado de doctor e impartir algunas clases prácticas, si su departamento lo requería. Una vez obtenido el título podía renovar el contrato por tres años más, período que debía servir para completar su aprendizaje como docente, aunque ya tenía la opción de presentarse a los concursos de profesor titular de universidad. Asimismo, tenía otras posibilidades, como solicitar una beca posdoctoral, en España o en el extranjero, para así completar su formación científica.

El estudio de casos muestra que esta carrera académica ideal está lejos de ser la habitual en los aspirantes a profesor universitario, puesto que la formación del profesorado sigue adoleciendo de dos graves carencias. Por una parte, y aunque este aspecto no es tratado en este capítulo, sino en el apartado 8.3, en el contexto de la reforma de las enseñanzas, sí puede adelantarse que los programas de doctorado, en líneas generales, pueden considerarse un fracaso, dado que en opinión de la mayoría de los profesores carecen de la consistencia y el rigor necesarios para poder constituir una auténtica formación de posgrado. Por otra parte, como veremos a continuación, la creación de plazas de asociado para contratar a profesores en formación y el reforzamiento de la carga docente de los ayudantes han supuesto que, en muchos casos, los aspirantes a continuar la carrera académica tengan serias dificultades para completar su formación, al tener que compaginar su labor investigadora con un elevado número de horas de clase.

Sin embargo, a pesar de estas carencias, veremos que la mayoría de los entrevistados consideran que la formación de los profesores ha mejorado en términos generales. Estiman que el incremento de la actividad investigadora y la mejora de las condiciones en que ésta se realiza, unido a un aumento de los contactos de las universidades

españolas con instituciones de países más avanzados, han contribuido decisivamente a que los futuros profesores dispongan de más oportunidades para completar su aprendizaje y socialización como científicos.

7.4.1. El exceso de docencia perjudica a muchos profesores en formación.

Uno de los aspectos más significativos de la expansión de la política científica ha sido la multiplicación del número de becas de posgrado, tanto para la realización de tesis doctorales como para investigaciones posdoctorales, en España y el extranjero. En el apartado 9.1 veremos que el número de becarios se ha triplicado entre 1982 y 1992, lo que ha permitido aumentar el número de estudiantes que pueden realizar sus tesis a tiempo completo, sin verse obligados desde el principio a simultanear sus tareas investigadoras con la docencia u otros tipos de trabajo. En los departamentos estudiados, se observa que los becarios pueden dedicarse fundamentalmente a la investigación, que se realiza o bien en el seno de grupos de investigación, como suele ser común en las áreas de ciencias, o bien de forma individual, en relación únicamente con el director de la tesis, como suele ser la norma en las áreas de ciencias sociales, jurídicas y humanas. Al no formar parte de las plantillas de la universidad, los becarios no deben impartir clases, si bien, en ocasiones, pueden ser solicitados por los profesores para colaborar en tareas docentes de tipo práctico, que suelen ser habitualmente de escasa entidad.

No obstante, los becarios siguen constituyendo una minoría dentro de los aspirantes a seguir la carrera docente. La mayoría de los jóvenes que pueden considerarse profesores en formación, bien porque están realizando el doctorado, bien porque lo han terminado recientemente, deben compaginar en mayor o menor grado las tareas investigadoras y docentes. Este proceso se refuerza por el hecho de que si la ausencia de carga docente de las becas se considera, en principio, una ventaja para el desarrollo de su investigación, a menudo se ve también como un inconveniente para el futuro acceso

al profesorado numerario. Como veremos más adelante, las plazas de los cuerpos docentes suelen ser asignadas a personas previamente contratadas como profesores dentro del propio departamento, de manera que no es infrecuente que los que disfrutaban de una beca renuncien a la misma antes de su expiración (que suele ser en un plazo de cuatro años), y a menudo, antes de terminar el doctorado, para acceder, en cuanto tienen la oportunidad, a una plaza de profesor contratado con alguna responsabilidad docente.

En el apartado 7.3 he explicado que las universidades, a causa del gran incremento de sus necesidades docentes, han creado un número extraordinario de plazas de asociado, muchas de las cuales han sido concedidas a personas que, por su edad y nivel de educación, podrían considerarse potenciales becarios o ayudantes, lo que he llamado asociados no-LRU. Este tipo de asociados debe compaginar las labores docentes con las exigidas por su propia formación, lo que no siempre resulta fácil para ellos ni beneficioso para la enseñanza. Esto es así, especialmente, con aquellos asociados no-LRU que están obligados a impartir una asignatura completa, con carga teórica, y sin la ayuda de un profesor ordinario. Dado que la mayoría de ellos se han licenciado recientemente, no es infrecuente que antes de comenzar a trabajar en serio en su doctorado deban dedicarse por entero, durante uno o dos años, a preparar las clases, y que sólo con posterioridad, una vez que empiezan a dominar la asignatura, puedan emplear una mayor parte de su tiempo en su propia investigación. En otros casos, los asociados se limitan a impartir clases prácticas o a realizar algunas sustituciones, y para éstos, sin duda, resulta más fácil compaginar desde un principio sus obligaciones docentes con los cursos de doctorado y la tesis.

Un problema adicional para muchos asociados que no trabajan fuera de la universidad es el hecho de disponer de contratos a tiempo parcial, con un salario que suele ser inferior a la mitad del de un asociado a tiempo completo. Esta diferencia de salario sin embargo, no siempre corresponde a un distinto grado de dedicación real a la docencia u otras actividades comunes de los departamentos. Así, no es insólito encontrar asociados a tiempo parcial en un departamento cuya labor docente e investigadora iguala, o en ciertos casos, supera, a la de los asociados a tiempo completo de otro departamento.

De cualquier manera, el problema del exceso de docencia o de falta de adecuación entre el nivel de formación del profesor y la docencia impartida no afecta únicamente a los asociados no-LRU, sino también a muchos ayudantes, especialmente de escuela universitaria⁷. Éstos, a menudo, tienen a su cargo hasta tres grupos de alumnos, que es la docencia asignada normalmente a un profesor de escuela universitaria, a pesar de que, por ejemplo, los estatutos de la Universidad Alfa limitan la docencia de los ayudantes no doctores al 50 por ciento de la exigible a un profesor a tiempo completo. Asimismo, a pesar de que los ayudantes no pueden estar a cargo de asignaturas completas, no es raro encontrar ayudantes de escuela que, sin ser doctores e, incluso, sin haber terminado los cursos de doctorado, imparten la docencia de toda una asignatura en una facultad o en una escuela universitaria, en cuyo caso un profesor numerario se limita a firmar las actas. Al igual que ocurre con muchos asociados, estas circunstancias perjudican tanto a la formación del ayudante como a la calidad de la enseñanza.

Por el contrario, los ayudantes de facultad, por regla general, suelen tener menor carga docente que los de escuela, y ésta suele estar más ajustada a su nivel de formación. Es frecuente que los ayudantes no doctores hayan sido anteriormente becarios de investigación, y se limiten a dar clases prácticas o a colaborar con un numerario en una asignatura impartida por éste, y que sólo los ayudantes doctores sean responsables de asignaturas completas. Aunque esta última situación tampoco se corresponde con la función docente que en teoría deben cumplir los ayudantes, que en ningún caso incluye la responsabilidad de una asignatura completa, cuando menos implica que los ayudantes de facultad no suelen verse obligados a posponer por largo tiempo la terminación de su doctorado. En cualquier caso, el número de ayudantes de facultad es pequeño, como ya he indicado en el apartado 7.2, puesto que éstos

⁷ Los ayudantes de escuela universitaria existen tanto en éstas como en las facultades. Las facultades solicitan ayudantes de escuela porque no se requiere que los mismos hayan terminado los cursos de doctorado ni la tesis, de modo que las plazas pueden ser concedidas con total libertad por los departamentos. Además, se les puede asignar una mayor carga docente.

apenas sobrepasan el 5 por ciento del profesorado de las universidades públicas.

En definitiva, parece claro que una parte considerable de los aspirantes a continuar la carrera académica están impartiendo clases para las cuales no están suficientemente formados, y en condiciones de trabajo que hacen muy difícil para ellos poder alcanzar en un plazo razonable dicha formación. Éste, que era uno de los grandes problemas que la reforma de la universidad trataba de resolver, sigue parcialmente vigente. No obstante, las dimensiones del problema son mucho más reducidas, gracias al incremento en el número de becas de posgrado, y también, como vemos a continuación, a la mejora en las condiciones en las que se desarrolla la investigación en las universidades.

7.4.2. El impulso a la investigación ha mejorado la formación de los profesores.

Parece claro que durante los años posteriores a la reforma los recursos destinados al fomento de la actividad científica se han incrementado considerablemente. Se han acrecentado las ayudas directas a la investigación, tanto para la formación de equipos científicos como para la realización de proyectos de investigación. Igualmente, se ha ampliado la financiación para la publicación de trabajos, para las estancias temporales en universidades y centros de investigación de otros países y para el establecimiento de proyectos de investigación conjuntos y otras formas de colaboración con equipos científicos extranjeros. Los efectos de la expansión de la política científica en las universidades se tratan con más detalle en el capítulo 9º, pero se puede afirmar que, para la gran mayoría de los profesores entrevistados, esta mejora de las condiciones en las que se realiza la investigación ha redundado en beneficio de la calidad de las tesis y la socialización científica de los jóvenes investigadores. Este aspecto resulta especialmente destacado por los profesores de las áreas científico-experimentales:

"La formación de los profesores ha mejorado mucho, así como la calidad de las publicaciones, en los ocho últimos años. La razón es la mejora de las relaciones internacionales, los intercambios con otras universidades, las ayudas a la investigación, las bolsas de viaje, los proyectos de investigación, las ayudas de las Comunidades Autónomas, de Bruselas, etc. Hay más soportes informáticos, más medios, el ambiente es más favorable" (Catedrático de un área científica de la Universidad Beta).

Las áreas científico-experimentales son las únicas en las que se constituyen de manera regular grupos de investigación. Aunque, como veremos en el apartado 9.2, dichos grupos son en ocasiones muy pequeños y escasamente operativos, la mejora de sus condiciones de trabajo y el aumento de su producción científica ha incrementado considerablemente las posibilidades de aprendizaje de los futuros profesores en estas áreas.

En las áreas de ciencias sociales y humanidades no solamente no se han constituido grupos de investigación, sino que la tradicional relación maestro/discípulo en la que se basaba la formación de los profesores en dichas áreas ha continuado su proceso de deterioro, especialmente en las humanidades. La relación entre los "maestros", normalmente los catedráticos, y sus "discípulos" es a menudo débil y distante, sin duda a causa del elevado número de asociados, ayudantes y becarios que forman parte de dicha categoría. De esta manera, el aprendizaje de los futuros profesores es un proceso cada vez más individual o, en cualquier caso, menos dependiente de un maestro en concreto y más conectado a las relaciones que establece el joven en formación con distintos profesores, a menudo de distintas universidades, y con mayor frecuencia en diferentes países.

En cualquier caso, los entrevistados, tanto en las áreas científicas como en las humanísticas y de ciencias sociales, destacan con singular insistencia el aumento de los contactos internacionales de las universidades y las mayores facilidades que tienen los jóvenes en formación para la ampliación de estudios en instituciones extranjeras de prestigio. La mayoría de ellos consideran que las ventajas proporcionadas por estos contactos compensan con creces las deficiencias observadas en otros aspectos de la formación.

"...el profesorado tiene mejor formación, con más contactos internacionales y más medios que antes" (Rector de la Universidad Alfa).

"La formación del profesorado ha mejorado, sobre todo por la posibilidad de salir fuera" (Catedrático de un área científica de la Universidad Alfa).

Algunos profesores ponen de relieve, además, la creciente relevancia concedida a la investigación y a las publicaciones a la hora de evaluar los currículos de los futuros profesores.

"Los jóvenes están bien formados, mejor que nosotros. Los criterios de rendimiento, que a mí parecen horribles, como la carrera de publicar en buenas revistas, ir al extranjero, etc., hacen que el tono medio de la gente sea de una buena formación. Hay menos genialidad, pero bien distribuida en un mejor tono. Los jóvenes no son atrabiliarios, van a una buena universidad de fuera por una temporada, han leído..." (Catedrático de un área de Humanidades de la Universidad Beta).

Estas opiniones favorables no excluyen ciertas críticas a lo que se consideran carencias en la formación de los profesores. En determinados casos, los entrevistados censuran el modelo de enseñanza que tiende a imponerse en la universidad, en concreto lo que consideran un exceso de especialización en la formación y un deficiente aprendizaje de los fundamentos de las respectivas disciplinas. Esta crítica es más frecuente entre profesores de Humanidades, algunos de los cuales se lamentan del abandono de una formación humanística global. Aún en estos casos, sin embargo, se reconocen las ventajas que ha reportado la apertura al exterior:

"Es difícil decir si el profesorado ha mejorado. Hay gente muy bien formada, muy sólida, porque hay más comunicaciones con el exterior, más salidas al extranjero. Pero en líneas generales ha mejorado la formación intensiva en el campo específico, mientras que se ha perdido en la amplitud de la formación. (...) Hay más

especialización y profundización, pero se ha perdido en formación humanística, lo que les incapacita en cierta medida" (Catedrático de un área de Humanidades de la Universidad Beta).

En ciertas áreas, por otra parte, el problema al que se enfrenta la formación del profesorado es la dificultad de conseguir buenos candidatos para optar a las becas o plazas de ayudante. Esto ha ocurrido especialmente en ciencias sociales y jurídicas y en determinadas áreas científicas durante los años de expansión económica, cuando el sector privado ha ejercido una fuerte atracción sobre los mejores estudiantes.

La mejora de la formación del profesorado se enfrenta, sin embargo, a unos procedimientos de selección totalmente endogámicos, que pueden diluir buena parte de las posibles ventajas de aquélla. Como veremos en el siguiente apartado, los departamentos tienden a escoger a sus profesores en formación entre sus propios licenciados y estudiantes de doctorado, y posteriormente impulsan la creación de plazas de numerario y la convocatoria de concursos controlados, para que sean ganados por los mismos profesores que ellos han formado. Los méritos científicos no son siempre tenidos en cuenta, de manera que no está claro hasta qué punto una buena formación puede resultar una garantía para la continuidad de una carrera académica.

7.5. La selección del profesorado.

7.5.1. La selección de los profesores contratados.

La Ley de Reforma Universitaria ha mantenido la división tradicional entre profesores contratados y profesores numerarios, o funcionarios públicos, con procedimientos de selección bien distintos para un tipo y otro. La selección de los contratados se ha dejado al

arbitrio de cada universidad, para ser regulada en sus estatutos, con la única limitación, en el caso de los ayudantes, de que ésta debe hacerse mediante concursos públicos convocados por la universidad (LRU, art. 34.2). El procedimiento de selección de los asociados, por su parte, debe garantizar los principios de igualdad, méritos, capacidad y publicidad (R.D. 1200/86, art. 20.6).

Los estatutos de ambas universidades establecen distintos procedimientos formales para la selección de los ayudantes y de los asociados. Para la selección de los ayudantes existen comisiones de contratación no controladas por los departamentos, que evalúan los currículos de los candidatos y los informes elaborados por los departamentos afectados⁸. Por lo que se refiere a la selección de los asociados, los departamentos envían directamente sus propuestas a las juntas de gobierno, quienes deciden en cada caso.

Sin embargo, en la práctica, de acuerdo con los testimonios de los profesores, tanto en la selección de los ayudantes como en la de los asociados, las comisiones y las juntas de gobierno suelen limitarse a refrendar las candidaturas apoyadas por las áreas de conocimiento a través de los informes o las propuestas de los departamentos. Dado que el ayudante o asociado se va a integrar en un departamento o área concretos, y su labor se va a desempeñar en colaboración con los profesores numerarios de dicho departamento, se considera lógico suponer que las instancias ajenas al departamento se abstengan de intervenir en dicha elección, de manera que, salvo en casos muy excepcionales, las áreas de conocimiento seleccionan a sus propios profesores contratados.

En general, como ya he explicado en el apartado 7.3, los entrevistados consideran que los criterios de selección de los

⁸ En el caso de la Universidad Alfa la junta de gobierno designa comisiones de área, nombradas por un período de dos años, que incluyen profesores numerarios de las áreas de conocimiento afectadas u otras afines. La comisión de área correspondiente, de acuerdo con los currículos de los candidatos y el informe del departamento, envía a su vez un informe a la junta de gobierno para que ésta decida. En la Universidad Beta se crea una comisión específica para cada plaza, en la que participa el vicerrector de profesorado de la universidad, el decano, y representantes del departamento afectado y otros departamentos del mismo centro.

asociados que trabajan fuera de la universidad no responden a las expectativas creadas, puesto que los profesionales de gran prestigio a los que se refiere la legislación no optan por estas plazas. El criterio de selección no es tanto el prestigio del candidato como su capacidad para desarrollar las labores docentes que precisa el departamento.

Por otro lado, los criterios para la selección de los ayudantes y los asociados que no trabajan fuera de la universidad suelen ser básicamente los mismos para una y otra categoría: se consideran el expediente académico, las publicaciones y la participación en proyectos de investigación, las estancias en otras universidades o centros de investigación, y la adecuación de la formación del candidato al perfil de la plaza. En este sentido, se puede afirmar que los criterios que priman en la selección de los contratados son generalmente meritocráticos, y que en la mayoría de los casos, los profesores de una determinada área de conocimiento suelen estar interesados en captar a los mejores candidatos desde el punto de vista académico, es decir, aquellos con mejores expedientes y currículos.

No obstante, se observa que los candidatos elegidos por los departamentos suelen ser licenciados en la universidad que convoca la plaza, excepto, como es natural, en las facultades nuevas, aquellas que aún no tienen ninguna promoción de licenciados. Esto es así, por una parte, porque la movilidad de los candidatos de unas universidades a otras ha sido bastante escasa durante años, ya que la mayoría de ellos ha preferido optar por quedarse en su propia institución, algo que no ha resultado difícil en un período de expansión de las plantillas⁹. Además, la competitividad de los concursos para ayudante y asociado varía considerablemente según las áreas de conocimiento. No existen datos estadísticos sobre esta cuestión, pero los entrevistados confirman que en las áreas científico-experimentales y en las humanísticas el número de candidatos por cada plaza suele ser muy superior que en las áreas jurídicas y de ciencias sociales, lo que parece ser consecuencia de la mayor

⁹ Esta circunstancia parece haber cambiado en los últimos dos años, desde que se realizaron las entrevistas del estudio de casos, debido a que la creciente escasez de plazas ha obligado a muchos becarios y estudiantes de doctorado a solicitar plazas de otras universidades y ciudades.

capacidad de absorción de titulados por el mercado de trabajo en estas últimas áreas.

Por otra parte, resulta evidente que muchos departamentos tienden a favorecer a aquellas personas que ya poseen algún tipo de contacto con el departamento, bien porque realizan allí el doctorado, bien porque además han comenzado una colaboración o trabajo con un profesor o equipo de investigación del área de conocimiento; algunos han sido previamente becarios de investigación en el área de conocimiento durante algún tiempo. En estos casos, no existen mecanismos institucionales que corrijan las arbitrariedades que puedan cometerse contra los candidatos externos, porque ni la junta de gobierno suele juzgar la calidad de las propuestas ni se han establecido procedimientos eficaces de revisión de los nombramientos.

En definitiva, el procedimiento y los criterios de selección de los profesores en formación no parecen haber experimentado grandes cambios con respecto a los existentes antes de la reforma. Cada departamento escoge a sus contratados con bastante libertad, de acuerdo con sus propios criterios, y generalmente entre sus propios estudiantes de licenciatura. Quizá, a diferencia de la época anterior, las decisiones suelen estar en menor medida al arbitrio de los catedráticos o jefes de departamento, y más en manos del conjunto de los profesores numerarios de cada área, si bien la situación puede variar considerablemente de unas áreas a otras. Por esa circunstancia, los criterios para la selección suelen ser algo más objetivos que en épocas anteriores, aunque, por supuesto, siguen existiendo favoritismos ajenos al merecimiento. Sin embargo, el problema que se plantea con más frecuencia en relación al profesorado contratado es que, al igual que ocurría anteriormente, el gran incremento en la carga docente de las universidades obliga a éstas a contratar como profesores a personas que aún no disponen de la formación adecuada, y que han de tratar de adquirirla a la vez que enseñan.

7.5.2. Los concursos de acceso a los cuerpos docentes son ganados por candidatos locales.

A diferencia de la selección de los contratados, la selección de los profesores numerarios está cuidadosamente regulada en la ley (LRU, Arts. 35-43). El acceso a los cuerpos docentes debe hacerse mediante concursos públicos, convocados por la universidad, y publicados en el Boletín Oficial del Estado. Los concursos deben ser resueltos por una comisión formada por cinco profesores del área de conocimiento de la plaza, de los cuales dos, el presidente y el secretario, son nombrados por la universidad, en tanto que los tres vocales restantes se designan por sorteo por el Consejo de Universidades entre profesores pertenecientes a otras universidades (R.D.1888/84, art. 6.7).

La composición de la comisión juzgadora varía en función del tipo de concurso, como se observa en la Tabla 7.6. Allí se observa que las comisiones de acceso al cuerpo de catedráticos de universidad están compuestas exclusivamente por catedráticos, en tanto que las otras eran mixtas; los catedráticos de universidad ocupan la presidencia y una vocalía en los concursos a titular de universidad y a catedrático de escuela universitaria.

Para ser candidato a las titularidades de escuela universitaria basta con ser licenciado. Para optar a plazas de titular de universidad o catedrático de escuela universitaria es necesario estar en posesión del título de doctor. Para presentarse a un concurso de catedrático de universidad se requiere el título de doctor y al menos tres años de antigüedad como profesor titular de universidad o catedrático de escuela.

Las pruebas de los concursos también están reguladas en la ley. Para el acceso a las cátedras de universidad, éstas consisten por una parte, en la presentación y discusión con la comisión de los méritos e historial académico e investigador de cada candidato, así como de su proyecto docente, y por otra, en la exposición y debate de un trabajo original de investigación. Para el acceso a los demás cuerpos docentes, las pruebas son también dos: la presentación y discusión con la comisión de los méritos, historial académico e investigador y proyecto docente del candidato, y exposición y debate de un tema de su libre elección.

Como ya he explicado en el capítulo 4º, con este procedimiento formal de acceso, que enfatiza la importancia de los méritos de

investigación a la hora de juzgar a los candidatos, y que busca un equilibrio entre la universidad como institución y los cuerpos de profesores a nivel nacional, la LRU pretendía garantizar que la selección y promoción del profesorado fuera meritocrática y competitiva. La meritocracia exigía que el principal criterio de selección y promoción del profesorado fuera la capacidad y el rendimiento académico e investigador del candidato. Por su parte, la competencia se entendía en una doble dirección; ésta debía darse tanto por la concurrencia de diversos candidatos a cada puesto de profesor, como por la rivalidad entre las distintas universidades por los mejores profesores¹⁰.

En las páginas que siguen veremos que, a diferencia de lo que veíamos en la selección del profesorado contratado, los criterios de selección del profesorado numerario han experimentado alguna variación, pero no precisamente en el sentido esperado por la reforma. El rasgo más llamativo del nuevo procedimiento de selección y promoción es que la gran mayoría de los concursos para profesor numerario son ganados por candidatos previamente vinculados a las universidades que convocan las plazas. El resultado de los concursos se decide fundamentalmente de acuerdo con la voluntad de los departamentos locales, más concretamente de las áreas de conocimiento en las que se integran las plazas, y éstas apoyan casi siempre a un candidato local. Esto ocurre, en mayor o menor medida, en los concursos de acceso a todos los cuerpos docentes, tanto de titulares como de catedráticos.

En los concursos de acceso a plazas de profesor titular de universidad el candidato ganador suele ser un profesor contratado que ha dado clases durante varios años en el departamento a la vez que hacía su doctorado. En los concursos a profesor titular de escuela

¹⁰ El término "competencia" es utilizado aquí en un sentido similar al de los economistas. Una definición es la dada por George J. Stigler: "Competencia es una rivalidad entre individuos (o grupos, o naciones), y surge cuando dos o más partidos pugnan por algo que no todos pueden obtener" (Voz "Competition", en *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, vol. 1, editado por John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman. London: The Macmillan Press, 1987: p. 531, traducción propia).

universitaria pueden identificarse dos tipos de candidatos locales. En algunos casos se trata de profesores que llevan ya un buen número de años en sus departamentos, dedicados fundamentalmente a la docencia, y con escasas posibilidades de llegar a completar el doctorado algún día. En otros casos, se trata de personas más jóvenes, que acomodan la docencia con los estudios de doctorado, y que contemplan la plaza de titular de escuela como el primer paso en sus carreras académicas.

Con frecuencia, como veremos, los candidatos ganadores de los concursos de titular, tanto de escuela como de universidad, han estado ocupando las plazas en disputa con contratos de interino. Además, a menudo, los que acceden a la condición de numerario no sólo han impartido clases y estudiado el doctorado en la universidad convocantes, sino que también han estudiado la licenciatura en la misma universidad que convoca la plaza.

Los candidatos ganadores en los concursos de acceso a las cátedras suelen ser profesores titulares de los propios departamentos en los que se integran las plazas. Esto ocurre tanto en las cátedras de universidad como en las de escuela universitaria. En comparación con los concursos de titular, sin embargo, los de catedrático se caracterizan por un mayor porcentaje de resoluciones favorables a candidatos procedentes de otras universidades.

En un informe elaborado por el Consejo de Universidades se muestra la magnitud y la extensión de este fenómeno (Consejo de Universidades, 1992b). En la Tabla 7.7 puede observarse que la selección de candidatos locales se produce en un porcentaje muy elevado de los concursos a todos los cuerpos docentes, y que dicho porcentaje tiende a elevarse. En 1986, en torno al 70 por ciento de los concursos en ambos cuerpos de catedráticos eran ganados por profesores pertenecientes anteriormente a la universidad, así como el 86 por cien de los que accedieron a plazas de titular de universidad o de escuela. En 1991, los porcentajes habían ascendido al 80 por ciento en el caso de las cátedras y a cifras superiores al 90 por cien en ambos cuerpos de titulares. En dicho informe se destaca, además, que la selección local se produce en todas las universidades en porcentajes muy elevados, normalmente superiores al 80 por ciento

de las plazas convocadas. En 1991, algunas de ellas, incluso, llegaban al cien por cien (Consejo de Universidades, 1992b: p. 7).

La selección endogámica de los profesores implica un cambio importante con respecto a la situación previa a la reforma. Como hemos visto en el capítulo 2º, el antiguo sistema de oposiciones estaba plagado de irregularidades y corrupción, pero permitía la movilidad de los profesores entre las distintas instituciones. Dicha circunstancia se puede apreciar en el propio currículum de los profesores entrevistados más veteranos, los cuales, por término medio, han enseñado en más de dos universidades a lo largo de su carrera académica. En lo que resta de capítulo, veremos que la selección local del profesorado puede suponer que, en adelante, una mayoría de los profesores haya desarrollado toda su educación y carrera docente en el seno de una misma institución.

En todo caso, la aparición de este fenómeno no podía resultar muy sorprendente en los primeros momentos de la aplicación del nuevo sistema de selección concebido en la LRU. La existencia de un gran número de profesores no numerarios, que habían permanecido vinculados a sus universidades durante largos períodos sin ser capaces de ganar sus plazas en los concursos ministeriales o en las pruebas de idoneidad, constituía un grupo de presión considerable dentro de las instituciones. Las propias universidades habían apremiado al ministerio durante años para que los contratos de dichos profesores fueran prorrogados y se les asegurara la estabilidad profesional, algo que la LRU había garantizado hasta septiembre de 1987. Buena parte de los concursos a titular de universidad o de escuela universitaria que se celebraron durante aquellos primeros años tenían como candidatos a profesores no numerarios que habían sido contratados mucho tiempo atrás y habían estado sometidos a elevadas cargas docentes, y podían exhibir, en palabras de Ollero, "cicatrices" merecedoras de que se les convirtiera en profesores permanentes (Ollero, p. 132). La actitud de las comisiones juzgadoras en aquellos concursos fue, en general, muy benévola para los candidatos locales que disputaban las ansiadas plazas, no sólo por parte de los miembros nombrados por las propias universidades, sino también por aquéllos escogidos mediante sorteo. En un gran número de centros existía este tipo de PNNs, de manera que la mayoría de los

profesores convocados a concursos tendieron a respetar la voluntad de los departamentos que deseaban convertir en funcionarios a sus antiguos contratados, con la convicción, naturalmente, de que los profesores de otras universidades mantendrían idéntica actitud cuando llegara el momento de juzgar un concurso en la propia institución.

Sí resulta algo más sorprendente, sin embargo, que la endogamia no haya tendido a disminuir con el paso de los años, una vez que los antiguos PNNs iban siendo absorbidos, sino que incluso haya tendido a incrementarse, y que la selección local se haya universalizado. Una vez neutralizado el problema político que suponían los PNNs, podría esperarse que el procedimiento formal establecido en los concursos, con la imposición de controles por parte de los órganos centrales de gobierno de las universidades y la participación en las comisiones de profesores de otras universidades, evitaría o limitaría las posibles tendencias endogámicas de los departamentos. En la práctica, no obstante, los departamentos y las áreas de conocimiento, apoyados y favorecidos por los órganos de gobierno de las universidades, han creado un sistema de promoción interna de su propio profesorado, el cual consiste en asegurar que la mayor parte de las plazas de profesor numerario que se crean sirven para consolidar o promover a la plantilla ya existente en cada institución. Como explico a continuación, dicho sistema cuenta, generalmente, con la inhibición, y a menudo la colaboración, de los miembros externos de las comisiones, lo que hace de la selección local un uso extendido a todas las instituciones.

7.5.3. Los mecanismos de promoción interna del profesorado.

En apartados anteriores he explicado que las universidades suelen expandir su oferta docente a través de la creación de plazas de asociado y, a menudo, a través de la utilización de los ayudantes para impartir clases. Ello ha creado una numerosa categoría de profesores con importantes responsabilidades docentes quienes, no obstante, carecen de la estabilidad laboral y las condiciones económicas propias de los profesores numerarios. Con frecuencia, los ayudantes y

asociados permanecen en dicha situación durante años, en ocasiones, como hemos visto, en circunstancias notablemente penosas, no muy distintas de las que padecían los antiguos PNNs, a pesar de que la mejora de las condiciones del profesorado joven y en formación era uno de los objetivos básicos de la LRU. Estos profesores contratados, para quienes, naturalmente, constituye un objetivo primordial alcanzar cuanto antes la condición de profesor numerario, que les proporcione el disfrute de un puesto permanente con un mejor salario, representan en cada universidad un grupo de presión importante. Las universidades, en cuyos órganos de gobierno están representados tanto los ayudantes y asociados como los numerarios que los han designado, han establecido una serie de mecanismos para conseguir que la mayoría de las plazas de titular que se convocan a concurso sean asignadas a sus propios profesores contratados. Uno de los más utilizados es el que los universitarios denominan "reconversión" o "transformación" de las plazas.

Es práctica habitual en ambas universidades, pero especialmente en la Universidad Alfa, que cuando un departamento considera que tiene un ayudante o un asociado en condiciones de presentarse a un concurso de titular, ya sea de universidad o de escuela universitaria, puesto que ya posee varios años de experiencia docente y, en el caso de las plazas de titular de universidad, el título de doctor, solicite a la junta de gobierno que reconvierta su plaza. La reconversión consiste en suprimir la plaza de contratado y utilizar el dinero de su dotación en la creación de una plaza de titular. Si la comisión de profesorado y la junta de gobierno estiman que la petición se ajusta a los criterios que la universidad ha establecido para la distribución de plazas, y si hay presupuesto para ello, puesto que, naturalmente, la nueva plaza es más costosa que la que se suprime, se lleva a cabo la reconversión. De este modo, el profesor contratado tiene la oportunidad de concursar a una plaza de titular en su propio departamento, en unas condiciones especialmente favorables, como veremos.

Las reconversiones a titular suelen hacerse a partir de plazas de ayudante o de asociado a tiempo completo, en primer lugar, porque éstos son, normalmente, los que han tenido más oportunidades para completar su doctorado, y también porque la reconversión desde una plaza de asociado a tiempo parcial implica un coste adicional mucho

mayor para la universidad. Por esa razón, aquellos asociados a tiempo parcial que consiguen ser promovidos lo suelen ser a plazas de ayudante o de asociado a tiempo completo, con la esperanza de que esto sea el primer paso, y en el tiempo puedan ver reconvertidas dichas plazas a titularidades. En muchos departamentos, incluso, las reconversiones se hacen por turnos, de acuerdo con un orden estricto de antigüedad en la incorporación a las tareas docentes.

El paso siguiente a la reconversión es conceder la plaza recién creada al antiguo contratado en calidad de interino. El concurso para cubrir interinamente una plaza de titular es similar al concurso para ayudante, de manera que el departamento no tiene dificultad en conseguir que su candidato obtenga la plaza. En consecuencia, aunque de manera temporal, la plaza de titular es cubierta con la misma persona que ocupaba antes la plaza de contratado. Teóricamente, el concurso de una plaza ocupada por un interino debe de ser convocado antes de un año, pero a menudo hay dilaciones de tipo burocrático, estimuladas por los propios departamentos, que permiten que el interino permanezca en el puesto durante dos o tres años, período que le permite adquirir más experiencia docente. Esto explica, además, las desproporcionadas cifras de titulares interinos que existen en las universidades españolas, tal como veíamos en el apartado 7.2.

Por supuesto, el interino debe ganar el concurso si quiere acceder a la condición de titular, pero para ello cuenta con otros elementos favorables. Por un lado, es frecuente que la definición de una plaza solicitada por el departamento a la junta de gobierno contenga no sólo el área de conocimiento a la que se debe adscribir la misma, sino un perfil docente que se ajusta a la especialidad del candidato local. El perfil de la plaza suele ser la asignatura que el candidato local ha estado impartiendo durante los años previos al concurso, y que, normalmente, va a continuar impartiendo si obtiene la plaza en disputa. Aunque la comisión debe juzgar la capacidad de los candidatos dentro de la respectiva área de conocimiento, y no sólo dentro de la especialidad definida en el perfil, el candidato local parte con indiscutible ventaja, puesto que su experiencia docente le

convierte en el candidato "idóneo" para la actividad requerida por la plaza¹¹.

Por otro lado, aunque la designación de los presidentes y los secretarios de las comisiones juzgadoras de los concursos se realiza por la junta de gobierno de cada universidad, ésta siempre acepta las propuestas que, de acuerdo con los estatutos, deben llevar a cabo los departamentos afectados. Las áreas de conocimiento, como es lógico, suelen proponer a dos de sus propios profesores, que apoyan incondicionalmente al candidato local; no es infrecuente, incluso, que el candidato sugiera uno de los nombres incluidos en la propuesta, y que el otro sea el jefe del área.

En estas condiciones, el candidato local tiene mucho a su favor; posee dos votos seguros, independientemente de los méritos que otros potenciales candidatos puedan aportar, y no resulta difícil convencer a alguno de los tres miembros de la comisión sorteados entre profesores de otras universidades para que proporcione el tercer voto. En general, éstos tienden a inhibirse en los concursos de titular y dejan que sean los profesores del departamento los que tomen la decisión. Sin duda, se tiene en cuenta que el candidato local está disputando "su" plaza, la que ha estado ocupando durante uno o dos años, y ello ayuda a persuadir a los profesores que no pertenecen al departamento de que esa decisión no les afecta a ellos, por lo que, en definitiva, prefieren evitar enfrentarse con los profesores locales.

"Están los dos de la universidad, que defienden los criterios de ésta, y los de fuera van de convidados de piedra. ¿Qué hago yo allí, en muchos concursos, en los que los de la casa quieren a un

¹¹ En un primer momento, incluso, los perfiles incluían tanto la actividad docente como la investigadora, lo que provocó que, en ocasiones, se definieran perfiles con los temas de investigación desarrollados por el candidato local, que podían consistir, por ejemplo, en la Historia o Literatura de una determinada región o provincia (véase Consejo de Universidades, 1986: 383-386). El R.D. 1.427/1986 modificó el decreto original sobre concursos, de 1984, y estableció que los perfiles sólo podrían referirse a actividades docentes relacionadas con materias cursadas para la obtención de títulos de primer y segundo ciclos. Desde entonces, las juntas de gobierno no suelen permitir que la convocatoria de la plaza incluya un perfil más específico que las denominaciones de asignaturas.

candidato en concreto? Ellos son los que van a sufrirlo y a disfrutarlo, y yo no sé muy bien que tengo que decir al respecto" (Catedrático de un área científica de la Universidad Alfa).

En cualquier caso, los posibles "problemas de conciencia" de los miembros ajenos a la universidad convocante desaparecen en la gran mayoría de los concursos de titular, en los que, de acuerdo con los profesores que han formado parte de comisiones, sólo se presenta el candidato local. Los concursos están tan controlados por los departamentos que los posibles candidatos de otras universidades renuncian ante la seguridad de que concursar por una plaza que tiene un candidato local es una pérdida de tiempo, y no compensa los costes de preparar el concurso.

"No creo que tenga la posibilidad de irme a otra universidad, ya que las plazas están muy dadas, ni siquiera creo que llegue a presentarme. Yo también pensé en su momento que las plazas eran por concurso libre, pero luego me he dado cuenta de que no es tan libre. Presentarse requiere mucho esfuerzo, y no vale la pena hacerlo para nada. Así que me quedaré en la Universidad Alfa para ver qué pasa" (Asociada doctora de un área científica de la Universidad Alfa).

Si bien no es infrecuente que los contratados de una universidad presenten la documentación para el concurso de una plaza en otra universidad, lo que en argot universitario se conoce como "firmar la plaza", como medio de dar a conocer que están interesados en ser profesores numerarios, es más raro que finalmente lleguen a presentarse al concurso. La estrategia que sigue la mayoría de ellos es esperar a que la universidad cree en su departamento una plaza de profesor numerario, y tratar de conseguirla como candidato local.

En la Universidad Alfa, la totalidad de las plazas de titular que se crean en los centros ya establecidos son reconversiones de otras plazas, y responden al esquema descrito. En la Universidad Beta, por el contrario, la junta de gobierno también crea plazas de titular de nueva creación, no reconvertidas, de acuerdo con una política más decidida de equilibrar las plantillas en los distintos centros. Eso no quiere decir, sin embargo, que no haya candidatos locales en los

concursos para cubrir dichas plazas. Esas ocasiones, normalmente, son aprovechadas por los asociados y ayudantes del departamento para buscar la ansiada estabilidad, y el departamento pone todo de su parte para tratar de garantizar que sean ellos los que ganen el concurso. En algunos casos, antes del concurso, esas nuevas titularidades son asimismo concedidas interinamente a alguno de los contratados, de manera que éstos adquieren una ventaja similar a la de los contratados reconvertidos. En otros casos, las plazas no son cubiertas interinamente; al no haber un candidato local ocupando la plaza, la comisión se ve algo menos presionada para concederla a una persona en concreto. Sin embargo, incluso en esta situación es frecuente que un candidato local gane el concurso, a causa de la falta de competencia de otros candidatos y de los dos votos que el local tiene asegurados.

Por lo tanto, es improbable que, de existir un aspirante local, un candidato externo gane el concurso. Esto puede ocurrir, generalmente, cuando dentro del área de conocimiento hay un enfrentamiento entre distintos grupos, por cuestiones personales o científicas, lo que puede llevar a que se presenten dos candidatos locales por la misma plaza, o a que no haya acuerdo en el departamento sobre la propuesta de los dos miembros del tribunal. Si los miembros locales del tribunal no votan al mismo candidato, o los miembros de fuera observan que ningún candidato tiene el apoyo compacto del área de conocimiento, es mucho más factible que, en el caso de que se haya presentado un candidato de otra universidad con un currículum brillante, pueda ganar el concurso. Un profesor de la Universidad Beta dice al respecto:

"Si el departamento está consolidado, la línea es coherente, *coherente en el sentido humano, es decir, no hay facciones*, sale el de casa. Si hay facciones, un grupo puede preferir el de fuera al enemigo de casa, y esto ha ocurrido en ocasiones".

Por otra parte, no todas las plazas de titular que se convocan a concurso cuentan con un candidato local. Una parte significativa de las plazas creadas se han asignado a centros y titulaciones de nueva creación, en los que, a menudo, no existen aspirantes locales a la promoción. En esos casos, sin duda, los concursos son más abiertos,

puesto que la comisión puede decidir con libertad cuál de los candidatos es el idóneo para el puesto. Ello puede permitir que doctores procedentes de otros departamentos accedan a la condición de profesor titular e inicien una carrera académica estable.

Sin embargo, la provisión de profesores titulares en los centros de nueva creación se enfrenta en ocasiones con otro problema adicional, la falta de candidatos adecuados. Esto es así, en parte, porque muchos potenciales candidatos prefieren esperar a que su universidad les dé la oportunidad de competir por una plaza en su propio departamento antes que pugnar por un puesto en un centro lejano y aún por consolidar. Además, es frecuente que las áreas en expansión no dispongan del suficiente número de doctores para cubrir las plazas, bien por su reciente implantación, bien porque el sector privado tiende a absorber a la mayoría de los titulados en el campo. Así, por ejemplo, en la facultad de nueva creación en la Universidad Beta ha habido concursos a los que no se han presentado candidatos con las cualificaciones adecuadas, por lo que ha sido necesario dejar las plazas desiertas. Una de las plazas, en concreto, ha sido convocada en tres ocasiones, y en las tres ha quedado desierta, a causa del pequeño número de personas con la titulación de doctor en dicha área.

El paso de la condición de profesor titular a catedrático también se ha organizado, en ambas universidades, como una continuación de la promoción interna. Si se exceptúan las asignadas a centros y titulaciones de nueva creación, todas las plazas de catedrático son creadas a través de un procedimiento de reconversión, aunque éste es de naturaleza muy distinta a la que he descrito al hablar de los titulares.

La reconversión de una plaza de titular consiste en crear una plaza de catedrático a la que pueda presentarse aquél, con la confianza de que gane el concurso, y de esa manera pueda suprimirse o amortizarse la plaza original. Es decir, a diferencia de la transformación de plazas de contratado, la transformación de titularidades en cátedras no es automática, sólo se produce una vez que el candidato local ha ganado el concurso. Si éste es ganado por un candidato de otra universidad, la universidad convocante no tiene la posibilidad de suprimir la plaza cuya transformación pretendía,

puesto que el titular es un funcionario público que no puede ser desposeído de su puesto. En este sentido, la reconversión implica un "riesgo" para la universidad, la posibilidad de que ésta se vea obligada a financiar la nueva plaza con recursos suplementarios.

"Cuando el departamento cree que tiene el personal cualificado entre sus titulares para obtener una plaza de catedrático, la universidad convoca la plaza, con el riesgo de que si la saca alguien de afuera la plaza cuesta 4 millones de pesetas, mientras que si la gana alguien de adentro cuesta 800.000" (Rector de la Universidad Beta).

Por ese motivo, antes de conceder la reconversión la universidad trata de asegurarse de que el candidato local posee el nivel académico que le ha de permitir afrontar el concurso con garantías de ganarlo. En palabras de un vice-rector de profesorado, "se pide que el candidato sea promocionable, un buen candidato". Para ello se consideran sus méritos académicos, como el número de publicaciones, número de tesis doctorales dirigidas, etc. En la Universidad Beta, además, a la hora de crear plazas de catedrático se procura garantizar la proporción de uno a tres entre catedráticos y titulares.

Con este mecanismo las universidades ofrecen a sus profesores titulares la oportunidad de concursar a plazas de catedrático en sus propios departamentos. Con ello se pretende, por un lado, incentivar a los profesores, aunque, en la práctica, a menudo cuenta más la antigüedad del profesor titular que sus méritos científicos. Por otro lado, se trata de reforzar las posibilidades de victoria del candidato local en el concurso, si bien, naturalmente, no siempre se reconoce de esa manera:

"A la hora de programar la convocatoria de una plaza de catedrático se estima la existencia en el departamento de un plantel de profesores titulares suficientemente formados y con expectativas de pasar a ser catedráticos. No se convoca la plaza pensando sólo en el de casa, y de hecho en muchas ocasiones la gana alguien de afuera; se convoca como un estímulo al profesorado titular" (Rector de la Universidad Beta).

En la práctica, los titulares cuyas plazas se reconvierten en cátedras cuentan con las ventajas de los candidatos locales, que son, básicamente, la definición de perfiles docentes de la plazas ajustados a la propia especialidad de cada uno, y la posibilidad de proponer presidentes y secretarios de las comisiones favorables a la propia candidatura. Son, como afirman irónicamente muchos entrevistados, convocatorias de plazas "con nombre y apellidos".

Aún así, el riesgo de perder el concurso a catedrático es mayor que en el caso de las titularidades. En los concursos de catedrático no existe, a diferencia de lo que ocurre a menudo en los de titular, la "presión moral" de tener que dar la plaza al candidato local "para que no se quede en la calle", porque todos los aspirantes son ya profesores con estatus de funcionario público. Además, en el caso de los catedráticos de universidad, no es frecuente que los miembros de la comisión pertenecientes a otras universidades se inhiban ante la decisión, tal como veíamos que ocurría en los concursos de titular. Frente al resto de los concursos, en los que la comisión juzgadora está formada por personas pertenecientes a distintos cuerpos docentes, la comisión en los concursos para catedrático de universidad está formada exclusivamente por catedráticos, quienes tienden a pensar que el concurso debe servir efectivamente como un filtro de acceso. Esto es así, en parte, por la propia tradición del cuerpo de catedráticos como la élite de la universidad, y en parte por el hecho de que se trata de un cuerpo más pequeño, en el que es probable que todos los que pertenecen a una determinada área se conozcan entre sí, y hayan desarrollado amistades o enemistades, tanto de carácter personal como científico, lo que se transmite a los candidatos e influye a la hora de enjuiciarlos.

De esta manera, en los concursos de catedrático de universidad, más que en cualquier otro, es posible que los miembros de la comisión pertenecientes a otras universidades apoyen a un candidato distinto del local, aunque, bien es cierto, no siempre en razón de los méritos científicos de uno u otro, sino a menudo por razones de afinidad o de hostilidad al candidato rival. En ciertas áreas, incluso, aún funcionan las denominadas "escuelas", que he descrito en el capítulo 2º, y que consisten en redes de profesores de distintas

universidades que se agrupan en torno a un maestro, y que tratan, de manera organizada, de imponer a candidatos afines en todos los concursos en los que tienen alguna posibilidad.

Aún así, no es fácil que un candidato externo gane una cátedra en un departamento que tenga el suyo propio, puesto que para ello es necesario que los tres miembros externos de la comisión se pongan de acuerdo en apoyarlo, o que alguno de los miembros domésticos lo haga. Por ello, con frecuencia, los aspirantes a catedráticos tienden a no presentarse a los concursos en departamentos ajenos que tienen a sus propios profesores titulares a la espera. En ocasiones firman las plazas, para demostrar que tienen interés en ser catedráticos, pero más rara vez se presentan, o si lo hacen se retiran tras el primer ejercicio, sin plantear batalla. La competencia en los concursos, aunque superior a los de titular, tiende a ser muy escasa, con un gran número de concursos en los que hay un sólo candidato real.

Todo esto explica el gran porcentaje de concursos de catedrático ganados por candidatos locales y su tendencia al aumento. A semejanza de lo que ocurre en el caso de las titularidades, sólo en los centros de nueva creación es frecuente que las plazas de catedrático sean convocadas sin la intención de promover a un profesor local. Esto, sin duda, favorece la competencia entre los profesores por dichas plazas, y estimula la movilidad del profesorado al permitir que titulares de otras universidades tengan la oportunidad de ascender de categoría al acudir al nuevo centro. Sin embargo, en ocasiones, se puede producir una falsa competencia por la plaza; hay titulares que se presentan a estos concursos no con la intención de ocupar la plaza de manera permanente, sino con el simple objeto de adquirir la condición de catedrático y facilitar así una reconversión de la plaza en su propia universidad. En ese caso, el daño para el centro recién creado puede ser grave, dado que suele implicar que la plaza quede vacante durante un largo período, en el momento crítico que supone el establecimiento del centro. El decano de la facultad de nueva creación en la Universidad Beta lo expresaba de esta manera al hablar de los concursos en su centro:

"No creas, no es que haya una competencia abierta. Personas que podrían venir de Madrid no vienen aquí salvo para venir y

marchar. No hay competencia por plazas para estar aquí. En estos momentos tenemos plazas que si se sacan perderíamos el tiempo. Si no las trabajas, no acabas resolviendo un problema de la facultad, resuelves el problema de una persona que quiere ser catedrático y punto".

La selección local es un proceso que se autoalimenta, puesto que su generalización obliga de algún modo a todos los departamentos a seguir los mismos pasos. Incluso aquellos departamentos con mayor preocupación por la investigación científica y la calidad del trabajo realizado, que podrían tener interés en incorporar buenos profesores procedentes de otras universidades, se han visto disuadidos de hacerlo, dado que en esa circunstancia se cerraría el paso a sus propios investigadores, para quienes resultaría muy difícil obtener plazas en otras instituciones. Normalmente, los mejores departamentos en términos científicos son también los que más profesores en formación poseen, porque han conseguido más becarios y, a veces, más plazas de ayudante. Sin embargo, dichos profesores jóvenes tienen pocas posibilidades de ganar un concurso en otra universidad, aun cuando los candidatos locales cuenten con peores currículos. En este sentido, se ha producido un proceso de "aprendizaje" por parte de aquellos profesores y departamentos que en un principio creyeron que los nuevos concursos podrían ser auténticamente meritocráticos. La experiencia de años ha demostrado que eso no es así, y que si un departamento tiene interés, como es lógico, en tratar de asegurar la promoción profesional de sus docentes e investigadores, debe crearles plazas en su propia universidad.

Esto implica, además, que la mejora en la formación de nuevas generaciones de profesores puede producir menos efecto de lo deseable, ya que los jóvenes formados en los departamentos de superior calidad no disponen de muchas oportunidades de establecerse en otras universidades. De esta manera, se dificulta que los avances en los centros más adelantados científicamente puedan repercutir de manera directa en los menos desarrollados.

Existe una clara excepción a los mecanismos de promoción interna descritos hasta el momento, que es el denominado programa PROPIO, cuyas siglas responden al "Programa de Oferta de Plazas

con Investigación como Objetivo". Éste es un plan impulsado desde el Ministerio de Educación y Ciencia, para las universidades del territorio administrado por éste, mas las de aquellas comunidades autónomas que deseen incorporarse. El programa consiste en la creación de plazas de profesorado adicionales a las del *Documento n.º 3*, financiadas directamente por el ministerio, en aquellos departamentos, institutos universitarios o equipos de investigación que hayan demostrado una acreditada solvencia investigadora, o en aquellos departamentos "jóvenes" que deseen consolidar su oferta científica o abrir una nueva línea de trabajo. Las plazas creadas han sido sobre todo de catedrático de universidad, pero también de titular, profesor visitante para estancias prolongadas y de asociado permanente, estas últimas pensadas para los profesores extranjeros. Aunque no es estrictamente necesario que el candidato propuesto para la plaza provenga de una universidad distinta a la que solicita el puesto, sí se estimula la movilidad del profesorado, al atenderse especialmente aquellas solicitudes que supongan la incorporación de investigadores de otras universidades, y en particular la de científicos españoles que en ese momento se encuentren en el extranjero.

Este programa es muy elogiado por algunos de los profesores entrevistados, al considerarse un estímulo para la investigación científica y un premio para los departamentos con mejor rendimiento en ese terreno, que de esa manera pueden conseguir plazas adicionales con independencia de sus necesidades docentes. En palabras de una vicerrectora, "es de las mejores cosas que se han hecho durante estos años". No obstante, el número de plazas creadas por esta vía es muy pequeño. En la Universidad Alfa, por ejemplo, se habían dotado sólo cuatro cátedras con cargo al programa PROPIO en el período comprendido entre 1990 y 1993.

En cualquier caso, se puede afirmar que, en líneas generales, los mecanismos de promoción interna puestos en marcha por las universidades han hecho del concurso de acceso un procedimiento muy poco competitivo en los dos sentidos a los que he aludido al principio de este apartado. Por una parte, parece claro que las universidades, salvo las excepciones indicadas, no intentan atraer a profesores de otras universidades; al contrario, en la mayoría de las ocasiones tratan de eliminar de antemano a los posibles rivales de sus

propios candidatos sin detenerse a evaluar sus méritos. Por otra parte, los profesores apenas tratan de competir por plazas situadas fuera de su universidad.

Asimismo, de acuerdo con la descripción realizada en este apartado, el concurso es un procedimiento escasamente meritocrático. Las comisiones de los concursos no tratan de seleccionar al mejor candidato, sino que se limitan a confirmar al candidato local apoyado por el departamento y la universidad. A lo sumo, las comisiones juzgan si el candidato local es aceptable de cara al ingreso en el cuerpo docente correspondiente, pero, como decía un veterano catedrático de la Universidad Alfa, los concursos han perdido en gran medida el carácter de prueba de selección:

"El concurso de ahora no se parece en nada al de antes. Antes se trataba de decidir entre un candidato y otro, ahora simplemente se mira si el candidato supera ciertos requisitos, si llega a cierto nivel, y esto vale para todas las categorías, incluidos los catedráticos".

Los requisitos a los que aluden éste y otros profesores están tan poco definidos que resulta difícil considerarlos como tales. Salvo excepciones, los profesores no se coordinan de ninguna manera con los colegas de sus mismas áreas de conocimiento de otras universidades para determinar las exigencias que deberían observarse en la selección de los profesores de cada una de las categorías. Tampoco se han consolidado, como hemos visto en el capítulo anterior, criterios de calidad comúnmente aceptados dentro de cada institución, debido a la débil tradición científica del país y a la heterogénea formación de los profesores. Por supuesto, cada docente tiene sus propias ideas sobre los méritos investigadores y académicos que deberían reunir los candidatos que pretendan acceder a los puestos de profesor titular o de catedrático, pero dichas ideas pueden variar enormemente en unas personas u otras, y no existe ningún mecanismo formal o informal que trate de coordinarlas. Al no disponer de criterios meritocráticos comunes, los miembros de las comisiones actúan, en realidad, de acuerdo con sus propios valores y estimaciones, muy variables en cada caso, y a menudo sometidos a

otras consideraciones no estrictamente académicas, como la amistad, la afinidad ideológica o el respeto a la antigüedad de los candidatos.

En España, obviamente, no existen los mecanismos de coordinación presentes en otros sistemas de educación superior públicos, con profesorado funcionario, como por ejemplo, en Francia y Alemania. Los candidatos a los puestos de catedrático - professeur- en Francia, y a los puestos de profesor permanente en Alemania, han de ser previamente habilitados por sus universidades, es decir, autorizados por éstas a enseñar y dirigir tesis doctorales, en virtud del currículum y los trabajos publicados (Peisert, pp. 80-88; Teichler, 1986, pp. 147-59; Friedberg y Musselin, pp. 156-58). La habilitación, de alguna manera, obliga a las universidades a definir y formular criterios de calidad comunes en relación con la promoción del profesorado. Indudablemente, no todas las habilitaciones son iguales, porque dependen de su nivel de exigencia y del prestigio de la universidad, pero ello es precisamente un incentivo para que las instituciones trabajen en coordinar sus criterios y traten de alcanzar la máxima altura, para así favorecer las perspectivas profesionales de los profesores formados en ellas.

Tampoco hay en España los mecanismos formales de control de la arbitrariedad presentes en estos países. En tanto que en Francia existe una comisión nacional independiente de profesores e investigadores, que examina los nombramientos de las universidades y en ocasiones los revoca, en Alemania los profesores no pueden ser promovidos dentro de sus propias universidades, sino que, si desean obtener un estatus permanente o ascender de categoría, han de ser llamados por otra institución distinta y trasladarse a ella; esto constituye ciertamente un obstáculo a la formación de redes locales y un estímulo decisivo a la movilidad (Teichler, 1986, pp. 154-55; Friedberg y Musselin, 157-58). El único mecanismo de control existente en España, la presencia en las comisiones de tres profesores de otras universidades elegidos por sorteo, se ha revelado muy ineficaz para evitar las arbitrariedades, puesto que dichos profesores tienden a inhibirse de la decisión final, y si participan es a menudo más por sus propias razones particularistas que por tratar de imponer un buen candidato al departamento.

Por último, cabe señalar que el hecho de que los concursos funcionen tan deficientemente como mecanismo de selección meritocrática no significa, por supuesto, que los elegidos carezcan siempre de los méritos que cabe esperar de un profesor de universidad. Como hemos visto anteriormente, los departamentos tratan, por lo general, de seleccionar a sus ayudantes y asociados entre los mejores candidatos disponibles, a lo que hay que añadir que la formación investigadora de los profesores ha mejorado en términos globales. Por otra parte, la reconversión de las plazas, especialmente las de catedrático, no excluye el componente meritocrático, puesto que, junto con otras consideraciones, como el número de profesores ya existente en cada departamento, la reconversión tiende a concederse a profesores que reúnen ciertos méritos académicos. El componente meritocrático en la selección del profesorado es, en cualquier caso, muy desigual, puesto que sólo depende del rigor y nivel de exigencia aplicados en cada área o departamento, que se suelen encontrar, además, influidos por otras consideraciones.

7.5.4. Las implicaciones de la endogamia

La selección local del profesorado es criticada por una buena parte de los profesores entrevistados, que consideran que puede dar lugar a un cierre de la comunicación entre las distintas universidades y, en definitiva, al deterioro de las mismas. Dichos profesores reconocen que ellos también participan de los procedimientos endogámicos, pero que, dadas las circunstancias, y a que todo el mundo hace lo mismo, ellos realmente carecen de opción para actuar de manera diferente. Otros profesores, sin embargo, contemplan dicho fenómeno con indiferencia, como es el caso del rector de la universidad Alfa, para quien el hecho de que las universidades seleccionen a su profesorado entre su propia plantilla o recurran a personas de otras instituciones es irrelevante. Para un catedrático de un área de Ciencias Sociales y Jurídicas, la "endogamia es una aproximación a la realidad más honesta y sincera" que las antiguas oposiciones, dado que antes también había corrupciones y manejos encubiertos de las "escuelas". Entre algunos ayudantes y asociados, por su parte, pueden encontrarse opiniones abiertamente favorables a que cada universidad adopte una política sistemática de formación y selección de su propio profesorado. En este sentido, no se puede afirmar que la endogamia sea un fenómeno claramente contestado por los profesores, ni siquiera en el terreno teórico.

Sin embargo, los problemas que puede generar la selección local de los profesores han sido señalados ampliamente por la literatura sobre el tema, escrita en su casi totalidad en Estados Unidos. Este fenómeno, que no es, desde luego, novedoso¹², ha sido visto como la

¹² Las universidades americanas, por ejemplo, fueron extraordinariamente endogámicas en las etapas tempranas de su desarrollo, como demuestra el hecho de que en 1910 el 64 por ciento del profesorado de Harvard estaba constituido por antiguos alumnos de la universidad (Hargens y Farr, p. 1.381). En Gran Bretaña, tradicionalmente, las universidades de mayor prestigio, Oxford y Cambridge, han reclutado una buena parte de su profesorado entre sus propios graduados, y ese modelo de autoselección pareció haberse extendido durante los años sesenta, en parte, a otras instituciones de educación superior (Williams et al., 1974).

expresión del particularismo de ciertos individuos que utilizan su posición preeminente para otorgar favores a aquellas personas con las que poseen lazos de amistad, parentesco, o afinidad personal o ideológica. Diversos autores consideran que la endogamia, que implica una selección de los profesores realizada más con criterios provincianos y particularistas que en función del mérito de los candidatos, deviene inevitablemente en un declive de la calidad de la institución, porque al descenso en la aptitud de los profesores se unen las consecuencias negativas de la total subversión de valores que aquélla implica. Con frecuencia, además, la endogamia se asocia con las cualidades negativas del incesto, y se establecen analogías entre el debilitamiento producido por el cruce de individuos con la misma sangre y la falta de vitalidad institucional que se deriva de reclutar al profesorado entre los propios titulados (véase Conrad y Wyer, 1982).

Por el contrario, otros autores han defendido la endogamia en ciertos supuestos, y han llevado a cabo estudios en los que se trata de demostrar que, en determinadas circunstancias, puede ser ventajoso para la institución, y no sólo para los individuos beneficiados, contratar a sus propios graduados. Así, por una parte, algunos trabajos sostienen que las universidades de más prestigio tienden a reclutar a sus propios alumnos en mayor proporción que otras universidades por el hecho de que producen más y mejores titulados; no es de extrañar, en este sentido, que las universidades situadas en lo más alto de la escala de prestigio, que suministran buena parte del profesorado al conjunto de las universidades, posean un porcentaje relativamente elevado de profesores seleccionados entre sus propios alumnos (Berelson, pp. 114-116). Por otra parte, determinadas universidades de menor prestigio y escaso atractivo pueden verse obligadas a seleccionar a parte de su profesorado entre sus antiguos alumnos como forma de competir en el mercado de profesores; dichas instituciones contratarían a sus antiguos alumnos con salarios más bajos y cargas docentes elevadas con objeto de disponer de recursos suficientes para tratar de competir por algunos profesores de alta calidad en el mercado nacional. En este contexto, los profesores endogámicos no serían beneficiarios de una actitud particularista o provinciana de la universidad, sino un instrumento de ésta que resulta ventajoso para la institución (McGee, p. 488).

Otra de las ventajas señaladas en la selección local del profesorado es la reducción en la incertidumbre y en los costes de la decisión que supone escoger a una persona a quien ya se conoce de manera suficiente. Asimismo, hay autores que consideran que los profesores locales ayudan a mantener la cohesión y la identidad de las universidades, puesto que han sido formados en los valores y tradiciones de cada institución, y constituyen una declaración de confianza de éstas en la educación que imparten (Conrad y Wyer, p. 46).

Las investigaciones llevadas a cabo en este tema, no muy abundantes, por otro lado, no permiten afirmar de manera concluyente cuál de las dos interpretaciones, la que critica el particularismo de la endogamia, o la que resalta sus aspectos funcionales, se acerca más a la realidad. No obstante, el estudio más fundamentado de aquéllos a los que he tenido acceso, el de Hargens y Farr (1973), parece desechar las interpretaciones funcionales de la endogamia, y apoyar una visión mucho más crítica, al menos en lo que se refiere al caso de las universidades de mayor prestigio. Los autores mencionados, que utilizaron datos de una gran encuesta sobre productividad investigadora del profesorado en departamentos de áreas científicas de universidades de Estados Unidos, mostraban que, en general, los profesores seleccionados endogámicamente tendían a ser menos productivos que sus colegas procedentes de otras universidades. Además, llegaron a la conclusión de que los profesores endogámicos de los departamentos más prestigiosos no eran más productivos científicamente que los profesores no endogámicos de los departamentos en la escala de prestigio inmediatamente inferior. Este dato, a su juicio, suponía un rechazo de la hipótesis según la cual las mejores universidades tendían a escoger a los profesores entre sus antiguos alumnos a causa de la superior calidad de éstos. Su conclusión era, por el contrario, que los profesores seleccionados localmente parecían haberse beneficiado de lazos particularistas con sus propios departamentos (Hargens y Farr, p. 1.400).

En el caso de las universidades españolas, expuesto a lo largo del capítulo, la interpretación no particularista de la endogamia parece aún más difícil de sostener que en el americano. En primer lugar, la selección local de profesores se produce en España en un grado

mucho más elevado que en Estados Unidos, donde aquélla se situaba, a finales de los años sesenta, en el 10 por ciento para el conjunto de las universidades, y el 25 por ciento para los departamentos de máximo prestigio (Hargens y Farr, p. 1.381). En las universidades españolas la selección de profesores locales supera el 80 por ciento del total en todas las universidades y en prácticamente la totalidad de los departamentos, con la salvedad, como veíamos, de aquellos centros de nueva creación en los que no hay candidatos locales que opten por las plazas. Además, no consta que existan diferencias en el modelo descrito de selección de profesores entre los departamentos de mayor prestigio académico y productividad científica y el resto de los departamentos. De esta manera, si bien en casos concretos puede haber departamentos que realmente estén ejecutando la mejor decisión científica posible al seleccionar a sus propios alumnos, no se puede afirmar que la endogamia responda, en líneas generales, a una autoselección meritocrática en los departamentos de mayor calidad.

En segundo lugar, resulta evidente que las universidades españolas no seleccionan profesores locales con objeto de obtener docentes baratos que les permitan competir con garantías de éxito en el mercado de profesores, porque tal mercado no existe, debido a la falta de interés por competir de las propias instituciones. En este sentido, la hipótesis particularista de la endogamia resulta mucho más convincente, con todo lo que ello conlleva de cerrazón al mundo externo y falta de rigor, que se agrava, en aquellas universidades y departamentos con menos recursos investigadores y menor relieve científico de sus profesores *senior*, con la insuficiente formación que pueden proporcionar a sus profesores.

7.6. Conclusiones

En este capítulo hemos visto los cambios producidos en la estructura, formación y selección del profesorado durante los diez primeros años de puesta en marcha de la LRU. Parece claro, a la luz de los datos expuestos, que los objetivos buscados por los reformadores se han cumplido sólo en una pequeña parte. Así, por

un lado, se ha producido un cambio fundamental en la estructura de las plantillas de profesores, dado que un mayor porcentaje de éstos ha accedido a los cuerpos docentes. Por otro lado, han mejorado las posibilidades de formación de buena parte de los profesores jóvenes. Sin embargo, otros aspectos básicos de la reforma del profesorado, como la incorporación de especialistas procedentes del ámbito profesional, la mejora de las condiciones de empleo de los profesores jóvenes y en formación, y la mejora de los procedimientos de selección y promoción, se han saldado con un resultado muy decepcionante.

Los cambios en la estructura del profesorado se iniciaron con la celebración de las pruebas de idoneidad, mediante las cuales se dio acceso inmediato a la condición de titular de universidad y de escuela universitaria a casi cinco mil profesores, prácticamente dos tercios de los admitidos a las mismas. La ausencia de normas claras en la regulación de las pruebas acerca de los requisitos generales que deberían haberse exigido a los candidatos permitió que las distintas comisiones juzgadoras actuaran con una gran variedad de criterios, con un cierto carácter arbitrario. Aunque algunas comisiones fueron extraordinariamente duras, y rechazaron a un elevado porcentaje de los candidatos, la mayoría, de acuerdo con los testimonios, tuvo una actuación muy permisiva; una buena parte de los aprobados lo fue más por tratar de reparar las "injusticias" cometidas anteriormente contra los PNNs que por los méritos académicos de éstos.

Posteriormente, la expansión y reestructuración de las plantillas en el territorio MEC fue programada en el llamado *Documento n.º 3*, en el que se calculaba, a partir de ciertos baremos generales, como el número de titulaciones y de alumnos, la dotación presupuestaria que debía corresponder a cada universidad para enfrentarse a sus necesidades docentes entre 1986 y 1992. El documento proponía una estructura ideal de profesorado para cada universidad, que debía contar con un 60 por ciento de profesores numerarios, aunque cada universidad tendría la libertad, dentro de sus posibilidades presupuestarias, de adaptar su plantilla con arreglo a sus propios criterios. La expansión del profesorado ha sido muy importante, tanto en el conjunto de las universidades como en las dos estudiadas, sobre todo en Alfa. No obstante, el ritmo de crecimiento de los

docentes ha sido inferior al del alumnado, cuya gran expansión ha hecho que la *ratio* alumno/profesor haya seguido subiendo. El incremento del porcentaje de profesores numerarios ha mejorado la *ratio* alumno/profesor numerario, pero no ha permitido conseguir el objetivo de que un 60 por ciento de los profesores pertenecieran a los cuerpos docentes en 1992.

Una de las principales discrepancias entre la estructura teórica del *Documento n.º 3* y la evolución real de las plantillas ha sido el aumento del número de asociados muy por encima de las previsiones. Esto ha sido así porque las universidades han utilizado los contratos de asociado para expandir sus plantillas y hacer frente a las crecientes aumentos del alumnado. La posibilidad de crear dichas plazas a tiempo parcial y la mayor economicidad de las mismas, han resultado muy atractivas para las instituciones, para las cuales no siempre resulta fácil planificar su profesorado, debido a la falta de control sobre el número de alumnos que acceden a sus aulas cada año. Cuando un departamento precisa de un nuevo profesor, se le suele conceder un asociado, a menudo a tiempo parcial, que resulta más barato y con obligaciones docentes más ajustadas a las necesidades de la institución. Dichas plazas pueden ser ocupadas después por un heterogéneo grupo de personas, desde recién licenciados o estudiantes de doctorado, que no trabajan fuera de la universidad, a profesores de bachillerato y, sólo en ocasiones, por profesionales que trabajan fuera del mundo académico, quienes constituían el auténtico objetivo de la creación de la figura del asociado. En este sentido, parece claro que el establecimiento de los profesores asociados no ha dado lugar a la contratación de un número elevado de especialistas del ámbito profesional, y que esto es así tanto en la universidad Beta, situada en una ciudad pequeña y escasamente industrializada, como en Alfa, localizada en una gran área metropolitana con plenitud de oferta de profesionales.

La creación de plazas de asociado parece haberse realizado, en general, a costa de establecer un menor número de ayudantías. Esto ha supuesto que muchos jóvenes aspirantes a continuar una carrera académica hayan tenido que optar a puestos de asociado con una considerable carga docente, lo que supone para ellos, con frecuencia, el abandono de las tareas investigadoras durante uno o dos años,

hasta que consiguen preparar e impartir el programa de la asignatura con unas ciertas garantías. No obstante, hay también muchos ayudantes, especialmente los de escuela universitaria, a los que se asigna la docencia de cursos completos, aun cuando, en principio, no están autorizados para ello. Se da la circunstancia, incluso, de que algunos becarios, que pueden dedicarse casi exclusivamente a su investigación, renuncian a sus becas antes de su término, con objeto de optar a plazas docentes que otorgan mayores oportunidades de promoción académica en el futuro. En definitiva, existe un porcentaje amplio de los profesores en formación que se encuentra impartiendo clases para las cuales, a menudo, no se encuentra suficientemente preparado, y en condiciones que hacen difícil para ellos terminar sus tesis y completar su educación científica.

Sin embargo, este problema, que como veíamos en el capítulo 3º, existía en mayor medida antes de la reforma, se ha visto en parte compensado por el hecho de que el incremento de los medios con los que se realiza la investigación científica ha mejorado el tono medio de la formación de los jóvenes. Las mayores exigencias investigadoras de cara al currículum, la financiación de proyectos, los contactos con universidades de otros países y las crecientes posibilidades de desplazarse a universidades extranjeras para realizar doctorados y estancias de investigación, han supuesto un progreso indiscutible en la formación científica de los profesores.

La selección del profesorado constituye, en cualquier caso, el aspecto en el que más se alejan los objetivos planteados por la LRU y los resultados obtenidos, puesto que los concursos diseñados en la ley se han mostrado como un mecanismo muy poco meritocrático y menos aún competitivo. Las universidades han utilizado su autonomía para establecer un sistema de selección y promoción interna de su profesorado, que sólo de manera tangencial tiene en cuenta los méritos académicos de los candidatos, y con frecuencia los relega ante otros criterios personales y particularistas. Curiosamente, esto ocurre en mayor medida en la selección de los profesores numerarios, a pesar de que la legislación establece para los mismos mayores controles y garantías.

Así, en primer lugar, los departamentos suelen escoger a los profesores contratados entre sus propios licenciados y estudiantes de

tercer ciclo. En este sentido, el inicio de la carrera académica no ha experimentado un gran cambio con la reforma, puesto que se tiende asimismo a la formación docente en la misma universidad en la que se ha realizado la licenciatura. No obstante, la selección de estos profesores suele estar menos basada que antes en el criterio personal del catedrático y algo más en otros elementos de carácter objetivo, como el expediente académico de los candidatos, el currículum investigador, o el disfrute previo de alguna beca de investigación.

En segundo lugar, el paso a la condición de profesor funcionario se hace habitualmente a partir de un mecanismo controlado por cada universidad, que convierte al concurso en un acto casi meramente ritual. La mayor parte de las plazas de titular creadas por la junta de gobierno de cada institución lo son a partir de un procedimiento de "reconversión" o "transformación" de otras ya existentes de asociado o ayudante, por el cual el citado asociado o ayudante pasa a ocupar una nueva plaza de titular mediante un contrato de interino. Tras un período de uno a tres años, que permite al profesor interino adquirir mayor experiencia docente y preparar el concurso, se celebra éste, que cuenta con un candidato local que está ocupando la plaza en disputa. Dado que la comisión juzgadora cuenta con dos miembros designados por la universidad convocante, en la práctica el departamento o área de conocimiento, de un total de cinco, no es sorprendente que la inmensa mayoría de los concursos de titular de universidad y de escuela se salden con la victoria del candidato local. De hecho, en un gran número de concursos sólo hay un candidato, puesto que los potenciales aspirantes suelen desistir de presentarse cuando se informan de que entre los firmantes hay un profesor local. La estrategia que parece haberse consolidado como más apropiada para la mayoría de los asociados y ayudantes es, por lo tanto, esperar a que la universidad transforme su propia plaza en una de titular, para tratar así de ganarla como candidato local.

En tercer lugar, el tránsito de la titularidad a la cátedra también se ha convertido en un mecanismo de promoción interna, lo que constituye el cambio más significativo respecto al mecanismo anterior de oposiciones. Las universidades han establecido asimismo una política de "reconversión" de plazas de titular en cátedras, por la cual se dotan plazas de catedrático en aquellas áreas que cuentan con

candidatos aptos para ganar un concurso. Dichos candidatos son los que eligen en la práctica a los dos miembros designados por la universidad de la comisión que ha de juzgar el concurso y los que pueden decidir, a través de las propuestas que hace el departamento a la junta de gobierno, el perfil docente de la plaza, de modo que sus posibilidades de ganar el concurso son muy grandes, aun cuando otro candidato pudiera presentar méritos mayores.

De esta manera, la movilidad del profesorado entre universidades sólo se da en determinadas circunstancias especiales, normalmente cuando se crea un nuevo centro, y no existen candidatos locales para cubrir las plazas. Asimismo, y con carácter aún más excepcional, existe el programa PROPIO, financiado por el Ministerio de Educación, que ha permitido la incorporación a departamentos de elevado nivel científico de un cierto número de profesores procedentes de otras instituciones.

En definitiva, la endogamia de las universidades españolas puede verse como el resultado de tres circunstancias. En primer lugar, puede interpretarse como el producto de la debilidad de las comunidades científicas universitarias. La heterogeneidad en la formación y preparación de los profesores ha dado lugar a una gran variedad en los criterios de evaluación del mérito y a grados muy distintos de valoración de la actividad científica, lo que favorece que éstos sean relegados en favor de otras consideraciones, como el conocimiento personal, la amistad o la antigüedad de los profesores en sus puestos. Ni el conjunto de profesores de cada disciplina ni los gobiernos universitarios, en definitiva, las comunidades académicas locales, han sido capaces de establecer sus propios mecanismos de evaluación y control de los nombramientos, y se han guiado por el principio de dejar que cada departamento y cada grupo actúe de acuerdo con sus baremos.

En segundo lugar, la endogamia es un proceso que, por su propia naturaleza, tiende a autoalimentarse, dado que su generalización fuerza a la larga a todos los departamentos y universidades a seguir los mismos pasos. Independientemente del concepto que tenga de la selección local, un departamento que no la efectuara estaría cerrando sin remedio las salidas profesionales de sus becarios y contratados. En este contexto, las ventajas que representa la

endogamia para cada departamento parecen superar ampliamente a los inconvenientes.

En tercer lugar, el sistema de selección establecido en la LRU ha concedido autonomía a las universidades en dicha materia sin los mecanismos de coordinación y control existentes en otros países con sistemas universitarios públicos y profesores funcionarios. Los ejemplos de Francia y Alemania son ilustrativos en este sentido. Por una parte, en dichos países, los candidatos a determinados puestos de profesor han de ser previamente habilitados por sus universidades, lo que lleva a que éstas, con objeto de precisar los baremos que se han de utilizarse, definan y coordinen sus criterios de calidad con carácter general. Por otra parte, en Francia y Alemania hay procedimientos formales para el control de la arbitrariedad de los nombramientos de profesores: en Francia existe una comisión nacional que revisa las decisiones de las universidades y en ocasiones los revoca, y en Alemania los profesores no pueden ser promovidos dentro de sus propias universidades, lo que impide la creación de redes locales y estimula la movilidad. El mecanismo de control existente en España, la presencia en las comisiones de tres profesores de otras universidades elegidos por sorteo, se ha revelado totalmente ineficaz, puesto que la estrategia más frecuente de éstos es la inhibición, con la confianza de que en su momento recibirán un trato similar cuando se trate de dilucidar una plaza en su propio departamento.

CAPÍTULO OCHO

LA REFORMA DE LAS ENSEÑANZAS

El presente capítulo tiene como objeto el revisar el proceso de reforma de las enseñanzas, tanto las de primer y segundo ciclo como las de doctorado. En el primer apartado se expone el arduo proceso sobre el que se fundamentó la reforma de los planes de estudio las enseñanzas oficiales de primer y segundo ciclo. Se partió de unas propuestas iniciales -acortar las carreras, modificar el catálogo de titulaciones, establecer un sistema de créditos a reunir por el alumno mediante el curso de una serie de materias troncales, obligatorias y optativas, así como definir los títulos oficiales y con validez nacional frente a aquellos propios de cada universidad-, que serían todas ellas ampliamente debatidas y estarían sujetas a no pocos vaivenes y presiones de todo tipo hasta llegar a conformar un conjunto de directrices más o menos definitivas.

En la segunda sección doy cuenta de los procedimientos seguidos por las universidades estudiadas para la aprobación de sus respectivos planes de estudios en los dos primeros ciclos, un proceso lento y trabajoso del que veremos cinco consecuencias primordiales: el incremento general de la carga lectiva, el aumento concreto de la carga lectiva de las materias troncales, la presencia significativa de nuevas titulaciones, la realidad de importantes innovaciones en los planes de estudio, y, por último, la disparidad de criterios existente a la hora de evaluar si la reforma ha supuesto una verdadera mejora en la enseñanza.

Por último, el tercer apartado queda para el estudio de la transformación llevada a cabo en el tercer ciclo, el del doctorado, cuya principal novedad radicaría en la potenciación de los cursos previos a la tesis doctoral, concebidos en un principio como el vehículo más adecuado para lograr la especialización en un área concreta del saber y/o la formación como investigador. Las limitaciones han estado igualmente presentes con respecto a lo que habían sido las intenciones originales, dada una serie de carencias que se fundamentan en causas como la ausencia de mecanismos en la selección de alumnos que acceden a dicho ciclo, el desinterés de los propios departamentos por elevar la calidad de los cursos y la falta de apoyo de los órganos de gobierno de las universidades en lo referente a este tipo de estudios.

8.1. Los principios de la reforma. Títulos y directrices de los planes de estudio

A diferencia de la reforma del profesorado, la de las enseñanzas no se encontraba regulada con detalle en la LRU, sino que se dejaba para un futuro proceso de transformación en el que deberían participar las propias universidades y determinados actores sociales. Como hemos visto en el capítulo 4º, la ley se limitaba a estipular ciertos principios básicos a los que debían acogerse las titulaciones: la distinción entre títulos oficiales con validez para todo el territorio nacional y títulos propios de las universidades, o la fijación de un máximo de tres ciclos para los estudios oficiales. No obstante, habría que esperar a que se constituyera el Consejo de Universidades y los nuevos órganos de gobierno de las universidades para que pudiera elaborarse una reglamentación más detallada.

El proceso se inició cuando el Consejo de Universidades, en una de sus primeras decisiones tras su puesta en marcha en 1985, encomendó a la Secretaría General del propio Consejo la elaboración de un informe sobre las enseñanzas universitarias que sirviera como documento de trabajo para futuras discusiones y proyectos. Asimismo, el pleno del Consejo designó una "Ponencia de Reforma de las Enseñanzas", compuesta de cinco miembros: el propio

Secretario de Estado de Universidades e Investigación, Juan Manuel Rojo, el vicepresidente segundo de la Comisión de Coordinación y Planificación del Consejo, Manuel Gracia, que era a su vez consejero de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, y tres rectores de universidades públicas, los de Málaga, Santiago y Politécnica de Cataluña. El objeto de dicha ponencia era dictaminar sobre los expedientes de propuesta al gobierno de los títulos que hubieran de tener carácter oficial, así como acerca de las directrices de los planes de estudio y, en general, para examinar las distintas propuestas que pudieran surgir y para dirigir el programa de reforma en su conjunto (Consejo de Universidades 1987b, p. 95).

La ponencia debatió el informe elaborado por la Secretaría General del Consejo, denominado *Documento sobre la reforma de las enseñanzas universitarias*, que fue posteriormente aprobado por el pleno en octubre de 1985, y a partir de ese momento elaboró un segundo informe, *Programa de actuación para la reforma de las enseñanzas universitarias*, el cual se presentó al pleno del Consejo en enero del siguiente año¹. En el primero de los documentos se hacía una valoración del impacto de la Ley General de Educación sobre las enseñanzas; entre otras cuestiones, se destacaba la excesiva carga lectiva y duración de los estudios, e incluso la tendencia expansiva de las escuelas técnicas superiores, que habían aumentado la longitud de sus carreras de cinco a seis años. También se criticaba la falta de control sobre el desarrollo y cumplimiento de las directrices de los planes de estudios en la LGE, así como la excesiva heterogeneidad de muchos planes de la misma rama, que contrastaba con una oferta de titulaciones especialmente rígida. El contenido exageradamente académico y alejado de las necesidades del mercado de trabajo de muchas titulaciones era censurado con similar rigor (Consejo de Universidades, 1987a, pp. 199-209).

En el mismo documento se planteaban algunas propuestas para la reforma, que eran reelaboradas y concretadas en el segundo de los

¹ Ambos documentos se pueden encontrar en las *Memorias del Consejo de Universidades 1985/86*: pp. 55-73 y 73-87, así como en: Consejo de Universidades, 1987a, pp. 197-210 y 211-20. Las referencias de este capítulo se basan en la segunda de las publicaciones.

informes, el redactado por la ponencia. Entre éstas, destacaban cuatro, que se explican a continuación: el acortamiento de las enseñanzas, la modificación del catálogo de títulos, la puesta en marcha de un sistema de créditos y, por último, el establecimiento de dos tipos de directrices generales de planes de estudio de los títulos de carácter nacional y con validez en todo el territorio.

En lo que se refiere a la primera de las propuestas, los informes del Consejo de Universidades constataban que en la mayor parte de los países europeos las carreras universitarias eran más cortas que en España; solían ser de dos o tres años para los primeros ciclos y para las enseñanzas cortas, y de cuatro o cinco años para las licenciaturas e ingenierías. El acortamiento de las enseñanzas era visto como un medio de facilitar la homologación de los títulos españoles con los de la CEE, además de reportar, dado el previsible descenso en la masificación y en los costes de la educación superior, una serie de beneficios para el sistema universitario en su conjunto. En consecuencia, se proponía que las titulaciones de ciclo corto pudieran impartirse en dos o tres años, y que las de ciclo largo se organizaran, en la medida de lo posible, en dos ciclos bianuales; no obstante, los documentos no pretendían que se impusiera una duración determinada para todas las enseñanzas, sino que admitían que ciertos estudios podían requerir un mayor número de años de estudio - como, por ejemplo, los de Medicina. En todo caso, habrían de ser las directrices de los planes de estudio y las propias universidades las que determinarían la carga lectiva de las titulaciones (Consejo de Universidades, 1987a, pp. 202 y 216-17).

Por otra parte, se planteaba la modificación del catálogo de títulos universitarios existentes en España en aquel momento. Se consideraba que algunas especialidades que no constituían un título diferenciado -dado que, como veíamos en capítulos anteriores, los títulos se denominaban de acuerdo con el centro, no con la especialidad- podrían alcanzar tal consideración, siempre y cuando presentaran suficiente entidad y autonomía académicas. Además, se propugnaba la creación de titulaciones correspondientes a estudios entonces no presentes en la universidad española, como Odontología, Musicología o Diseño. La eliminación de la identidad entre centro y título debía facilitar la puesta en marcha de las nuevas

titulaciones, al no ser necesaria la creación de nuevas facultades o escuelas para impartirlas; sin embargo, para asegurar el respeto a las previsiones sobre competencias contenidas en la LRU, aquellos centros que pretendieran organizar las enseñanzas de un título deberían cumplir los mismos requisitos exigibles a un centro de nueva creación (Consejo de Universidades, 1987a, pp. 207 y 218).

La tercera de las propuestas se refería a la organización del currículo, y así se sugería que, frente al modelo tradicional de asignaturas distribuidas por cursos, se estableciera un sistema de créditos, siguiendo la pauta de las universidades americanas y las de la mayor parte de los países europeos. En virtud de dicho sistema, los estudiantes deberían acumular un determinado número de unidades de cuenta -denominadas "créditos"- para obtener el título deseado; el crédito se definía como el equivalente a diez horas lectivas, ya fueran teóricas, prácticas, o en su caso, clínicas. Cada plan de estudios debería determinar el número de créditos necesario para la obtención del título, y habría de distinguir entre cuatro grupos de materias, definidas en función del grado de libertad de elección para el alumno. En las materias troncales se hallaban los contenidos homogéneos mínimos correspondientes a un título oficial, y su inclusión era obligatoria en todos los planes de estudio que condujeran a la obtención de dicho título; no siempre debían ser definidas en forma de asignaturas específicas, puesto que podían abarcar disciplinas con un contenido más o menos amplio, y ser concretadas posteriormente en asignaturas por las propias universidades. Las materias obligatorias eran aquellas que resultaba necesario cursar para obtener el título en una universidad concreta, y debían ser establecidas libremente por ésta. Las materias optativas de un plan de estudios también estaban establecidas libremente por cada universidad, pero en este caso el alumno podía escoger entre las ofrecidas. Por último, la universidad debía incluir en cada plan de estudios un porcentaje de créditos de libre elección, que permitieran a cada estudiante escoger entre cualquier materia impartida por la universidad. Con esta ordenación, se garantizaba que todas las titulaciones contuvieran un núcleo de enseñanzas equivalentes en todas las universidades -algo considerado

imprescindible dada la validez inmediata de los títulos oficiales², al mismo tiempo que se concedía un margen de autonomía a las instituciones para desarrollar sus propios planes de estudio, y se permitía a los estudiantes la posibilidad de configurar parcialmente sus currículos³ (Consejo de Universidades, 1987a, pp. 218-19).

La cuarta y última de las propuestas era la definición de las directrices generales de los planes de estudio, es decir, de aquellas titulaciones con carácter oficial y válidas en todo el territorio nacional, dado que las titulaciones propias de cada universidad, en uso de su autonomía, no precisaban de líneas generales. Así, por un lado, se concebían las directrices generales básicas, aplicables a todos los estudios universitarios, y por el otro, las directrices generales propias o específicas, aplicables a ramas de estudio o títulos concretos. Mediante las primeras debían fijarse las condiciones para el acceso de los estudiantes a los distintos ciclos, además de la duración temporal de éstos y la cualificación necesaria de los profesores para enseñar en los diferentes ciclos y materias. También se debía considerar en las directrices generales básicas la estructura de los estudios y los porcentajes mínimos de materias troncales y de créditos de libre configuración por los alumnos; la ponencia sugería que al menos el 30 por ciento de la carga lectiva de todos los planes correspondiera a materias troncales, y que el porcentaje de libre elección no bajara del 10 por ciento (Consejo de Universidades, 1987a, pp. 203-04 y 218-19).

Las directrices generales propias de título debían incluir, además de la denominación del título correspondiente, la definición de los

² La LRU, siguiendo la tradición jurídica española que se ha descrito en el apartado 2.3.1, mantenía la conexión existente entre el título académico y la habilitación legal para el ejercicio de las profesiones. La intervención del Estado que había de garantizar la adecuada preparación de los profesionales titulados siguió concibiéndose, en ese sentido, como el control previo de los contenidos académicos de las titulaciones (Consejo de Universidades, 1987a, pp. 34-35).

³ De hecho, se distinguía entre el plan de estudios, o conjunto de enseñanzas organizadas por una universidad cuya superación daría derecho a la obtención de un título, y el currículo, o conjunto de estudios concretos superados por el estudiante en el marco de un plan de estudios (RD 1497/1987, art. 2.3 y 2.6).

objetivos del mismo, es decir, los contenidos formativos básicos de las enseñanzas y su perfil profesional, a saber, las profesiones para las que éste habilitaría. También debían concretar la estructura de los ciclos, la carga lectiva máxima y mínima, los requisitos académicos de acceso al segundo ciclo -incluyendo en su caso referencias a los contenidos académicos o de formación-, así como la definición de las materias troncales, con vinculación a áreas de conocimiento concretas y determinación del número mínimo de créditos teóricos, prácticos y clínicos que correspondieran a cada una de las materias (Consejo de Universidades, 1987a, pp. 204 y 219).

El *Programa de actuación para la reforma de las enseñanzas universitarias* fue aprobado por el pleno del Consejo de Universidades en enero de 1986, y remitido inmediatamente a todas las universidades del país. El Consejo editó poco después un documento más extenso -*Las enseñanzas universitarias en España y la Comunidad Económica Europea* (Consejo de Universidades, 1987a)⁴-, que contenía información comparativa sobre los sistemas de enseñanza superior de otros países, y se repartió asimismo a los centros universitarios, con objeto de dar cuenta a sus integrantes de los pasos dados y de preparar el período de consultas que se pensaba iniciar más adelante.

A continuación, y a lo largo de los meses siguientes, el Consejo de Universidades emprendió la tarea de elaborar las directrices de los planes de estudio. En primer lugar, entre mayo y julio de 1986, procedió a la constitución de dieciséis equipos de trabajo, divididos por grupos de titulaciones⁵, a los que se encomendó el debate y la redacción de informes acerca de la renovación de los estudios en sus respectivos campos de conocimiento. Dichos equipos, cuyos miembros habían sido designados previamente por el pleno del

⁴ Los principales autores del informe eran José María Souvirón Morenilla, vicesecretario de Coordinación Académica del Consejo, y Juan A. Ariño, director del Programa de Reforma de las Enseñanzas.

⁵ Así, por ejemplo, el grupo I incluía las Matemáticas y la Estadística, el III la Farmacia, la Química, la Biología, la Bioquímica y la Ingeniería Química; el grupo X incluía el Derecho y las Ciencias Políticas, el XI la Sociología, Antropología Social, Psicología y Periodismo, y el XIII las Filologías.

Consejo, estaban formados fundamentalmente por profesores universitarios -entre ellos decanos y directores de centros-, además de representantes de la Administración, de los colegios profesionales y de los empleadores. Su trabajo debía servir para preparar el catálogo de títulos oficiales y para elaborar los primeros borradores de directrices generales específicas de planes de estudios de las distintas titulaciones, si bien se preveía que éstos fueran debatidos por la comunidad universitaria antes de ser definitivamente aprobados por el gobierno.

En segundo lugar, el Consejo comenzó a redactar a partir de septiembre una propuesta de decreto sobre las directrices generales comunes de los planes de estudio. La ponencia de reforma de las enseñanzas elaboró un primer borrador, que fue presentado al pleno en noviembre y posteriormente revisado de acuerdo con las enmiendas formuladas por aquél y con las objeciones jurídicas presentadas por la Secretaría General Técnica del ministerio. El borrador se ultimó en febrero de 1987, y fue enviado al Ministerio de Educación y Ciencia, para que a su vez lo sometiera al dictamen del Consejo de Estado, previo a la aprobación del gobierno. El decreto finalmente publicado (RD 1497/1987 de 27 de noviembre, BOE del 14 de diciembre) mantenía las líneas fundamentales propuestas por la ponencia de reforma de las enseñanzas, en aspectos tales como la duración de los estudios -con un primer ciclo de dos o tres años y un segundo de dos, salvo excepciones⁶-, el establecimiento de un sistema de créditos, y la distinción entre grupos de materias troncales, obligatorias y optativas. De este modo, las materias troncales, que podrían ser organizadas en disciplinas o asignaturas concretas, deberían abarcar al menos el 30 por ciento de la carga lectiva de las enseñanzas de primer ciclo, y el 25 por ciento en el segundo ciclo (art. 6). Se determinaba igualmente que dicha carga lectiva debía oscilar entre 20 y 30 horas semanales, con un máximo de 15 para la

⁶ En todo caso, la duración en años se entendía a efectos de determinar la carga lectiva del plan de estudios, y no como obligada realización del currículum en un número de años determinado (art. 3.5); se admitía como algo normal, de esta manera, que los estudiantes pudieran seguir ritmos diferentes de estudio.

enseñanza teórica, y que el total de créditos anuales debía situarse entre 60 y 90.

La universidad -o universidades, puesto que también era posible organizar planes de estudio conjuntos (art. 12)- debía elaborar el plan correspondiente a cada título, con una relación de materias que incluyera su definición como troncal, obligatoria u optativa. También se hacía preceptiva una breve descripción del contenido, de su carácter teórico o práctico, del número de créditos incorporados, con determinación de las áreas de conocimiento a las que se vincularían las materias no troncales -las áreas de conocimiento correspondientes a las materias troncales ya estarían determinadas por las directrices propias-, y con fijación en su caso, de la ordenación temporal en el aprendizaje. De igual modo, el plan de estudios debía expresar el porcentaje de créditos que cada estudiante podía escoger libremente para configurar su currículo -no inferior al 10 por ciento-, y podía incluir un cierto número de créditos en proyectos o exámenes de fin de carrera, o la posibilidad de sumar créditos por realización de prácticas profesionales o estudios en el extranjero (art. 9). Una vez aprobado el plan por la universidad, éste debía de ser homologado por el Consejo de Universidades, si bien, de acuerdo con la LRU, la falta de respuesta del Consejo produciría la homologación automática a los seis meses de la recepción (art. 10). Las previsiones de los reformadores eran las de que en un período relativamente breve estuvieran aprobadas las directrices generales propias de título y que, a partir de ese momento, las universidades remitieran sus planes al Consejo en un plazo máximo de tres años.

Sin embargo, el proceso de reforma de las enseñanzas había empezado a sufrir algunos contratiempos desde principios de 1987. Cuando los primeros borradores de los grupos de trabajo se filtraron al público surgieron numerosas voces de descontento dentro de las universidades; muchas pertenecían a profesores que consideraban que las futuras directrices podían reducir sustancialmente los contenidos de los planes de estudio, y con ello, argumentaban, la formación de los graduados; otras quejas provenían de los estudiantes, quienes temían que un cambio de los planes pudiera perjudicarlos directamente, y que incluso se establecieran medidas de selectividad para el acceso al segundo ciclo. La protesta estudiantil se

organizó rápidamente, y además coincidió con el movimiento iniciado en los centros de enseñanza media desde el otoño de 1986 en contra de la selectividad universitaria y las tasas. Los graves desórdenes ocurridos en una manifestación de estudiantes de bachillerato en Madrid devolvieron a la opinión pública la imagen - prácticamente olvidada durante años- de unos centros educativos dominados por las disputas entre los alumnos y las autoridades. Aunque las protestas universitarias no alcanzaron tanta notoriedad como las de los institutos, las huelgas de estudiantes con motivo de la reforma de los estudios paralizaron un buen número de facultades durante el curso 1986-87, y constituyeron un motivo de preocupación seria para un ministerio que en poco tiempo se había visto desbordado por el conflicto.

El Consejo de Universidades trató de atajar la polémica mediante una serie de comunicados, emitidos en febrero y marzo de 1987, en los que se intentaba explicar la auténtica naturaleza del proceso de reforma. En el primero de ellos, aprobado el 10 de febrero y remitido por télex a todos los rectorados, se precisaba que la elaboración de los planes de estudios no era tarea del Consejo de Universidades, quien se estaba limitando a aprobar las directrices y marcos normativos, sino de las propias universidades, de acuerdo con sus estatutos; el borrador de directrices no contemplaba la inclusión de pruebas de selectividad entre ciclos, ni un incremento de la carga lectiva -más bien lo contrario-, ni una limitación del número de convocatorias para los alumnos del plan antiguo, como alegaban algunos estudiantes, puesto que, de hecho, el plan no afectaría a aquellos que ya habían comenzado sus estudios. El comunicado señalaba que la reforma debía realizarse a partir del debate y la participación de todos los sectores universitarios, incluidos los estudiantes, tanto de cara a la elaboración de las directrices generales - una vez que los 16 grupos de trabajo terminaran sus informes provisionales- como en la preparación de los planes de estudio de cada universidad (Consejo de Universidades, 1987b, pp. 83-84). En otro comunicado, aprobado el 23 de marzo, se anunciaba que los dictámenes de los grupos de trabajo, una vez examinados por la ponencia, serían enviados a todas las universidades para que se abriera en las mismas un período de cuatro meses -descontados los

períodos no lectivos- de debate y evaluación, que permitieran la aprobación de unas directrices generales propias de título, ajustadas a los deseos de la mayoría de las instituciones (Consejo de Universidades, 1987b, p. 101).

Asimismo en marzo, el Consejo de Universidades envió a todos los centros universitarios un documento informativo más extenso, en el que se explicaba con cierto detalle el contenido de la propuesta de decreto sobre directrices generales y los objetivos que se trataban de alcanzar con la reforma de las enseñanzas en su conjunto. Dichos objetivos eran cuatro: 1) actualizar las enseñanzas y conocimientos impartidos, para facilitar así la formación interdisciplinar y la inclusión de enseñanzas instrumentales, como las lenguas modernas y la informática; 2) flexibilizar los estudios, y permitir que el carácter estatal de los títulos se armonizara con la autonomía de las universidades y con el respeto de los intereses de los estudiantes, de manera que tanto los planes de las universidades como los currículos de los estudiantes pudieran variar para un mismo título; 3) vincular universidad y sociedad, acercando las enseñanzas a las necesidades sociales, mediante la propia flexibilidad de los planes, una ordenación cíclica que facilitara la alternancia entre el estudio y el trabajo, y una mayor diversificación de los títulos; 4) adaptar el sistema de enseñanza superior a los requerimientos derivados de diversas directivas de la Comunidad Económica Europea -referentes a Medicina, Farmacia, Arquitectura, etc-, además de armonizar la ordenación académica española con la de nuestros socios comunitarios (Consejo de Universidades, 1987b, pp. 105-06).

En este documento se insistía en asegurar, por otra parte, que todos los sectores de la comunidad universitaria participarían en el debate a través de los procedimientos arbitrados por las propias universidades, y que los estudiantes que cursaban los planes antiguos continuarían con los mismos, y con el derecho a las seis convocatorias de examen que les reconocía la legislación vigente. Una vez homologado un plan, éste se implantaría progresivamente, curso por curso, al tiempo que el antiguo se iría extinguiendo (RD 1497/1987, art. 11.3). Se esperaba que a lo largo del otoño se aprobarían las primeras directrices específicas de planes de estudio, y que por lo tanto los primeros planes no se pondrían en marcha antes del curso

1988-89, y en muchos casos, un año más tarde (Consejo de Universidades, 1987b, pp. 110-11).

El movimiento de protesta estudiantil se fue apaciguando a lo largo del curso y las huelgas se desconvocaron, probablemente más por el cansancio de los alumnos y la proximidad de los exámenes que por un cambio sustancial en su opinión; es destacable señalar que en estas fases preliminares de la reforma la información sobre la misma era aún reducida para la mayor parte de la comunidad universitaria, y que no resultaba fácil mantener vivo un conflicto cuando no quedaba claro en qué aspectos concretos iban a ser modificados los futuros planes con respecto a los antiguos. Las garantías de que los estudiantes que ya habían comenzado sus estudios no verían reducidas el número de convocatorias de examen, la participación de las universidades en el proceso de elaboración de directrices y la propia dilación de dicho proceso ayudaron, sin duda, a la desmovilización. En adelante no faltaron los conflictos parciales, organizados para presionar sobre la reforma de determinadas titulaciones, pero ya no se produjeron más protestas generalizadas.

En el otoño de 1987 se aprobaron los dos decretos que permitían finalmente la puesta en marcha de las nuevas titulaciones y planes. El Real Decreto 1496/1987 de 6 de noviembre (BOE de 14 de diciembre), "sobre obtención, expedición y homologación de títulos universitarios", desarrollaba la distinción entre títulos con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y títulos propios de las universidades⁷: se establecía que los segundos carecerían de los efectos académicos plenos y de la habilitación para el ejercicio profesional que las disposiciones legales otorgaban a los primeros (art. 6), y que aquéllos sólo poseerían, como había dicho el ministro Maravall en la presentación de la LRU, el valor que les reconociera el

⁷ A diferencia del decreto sobre directrices, el de titulaciones no había sido redactado en primera instancia por el Consejo de Universidades, pero sí había sido dictaminado por éste; como otras muchas disposiciones universitarias, el borrador había sido remitido antes de su promulgación por la Dirección General de Enseñanza Universitaria, y el Consejo sugirió algunos cambios que fueron aceptados - véase el borrador original y el dictamen del Consejo en: Consejo de Universidades, 1987b, pp. 25-37.

mercado de trabajo. No obstante, se disponía que el Consejo de Universidades podría proponer al gobierno, por propia iniciativa o a instancias de la universidad, el reconocimiento de los estudios propios como oficiales y válidos para todo el país, aunque tal reconocimiento sólo surtiría efectos en los diplomas obtenidos con posterioridad al mismo, salvo aquellas convalidaciones que se permitieran excepcionalmente (art. 8). El segundo decreto era el ya mencionado RD 1497/1987 de 27 de noviembre (BOE del 14 de diciembre) "sobre directrices generales comunes de los planes de estudio de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional", a partir del cual era ya posible aprobar las directrices generales propias de cada título.

A pesar de la presencia de dichos decretos, el desarrollo de la fase primera de la reforma, que debía culminar con la aprobación por el gobierno del catálogo de títulos oficiales, se prolongó al menos dos años más de lo previsto. Los informes técnicos elaborados por los dieciséis grupos de trabajo habían sido remitidos al Consejo de Universidades a partir de la primavera de 1987 y, tras ser revisados por la ponencia de reforma de las enseñanzas, se habían enviado a las universidades para su análisis y debate por la comunidad académica. La gran cantidad de enmiendas, observaciones y sugerencias formuladas por las universidades durante el período de información pública dieron lugar a un gigantesco volumen de documentación, que sólo era posible tratar mediante un laborioso escrutinio. Sin embargo, al Consejo de Universidades se le planteaba el problema de determinar a quién correspondía la labor de valoración y síntesis de las enmiendas de las universidades, así como la decisión última sobre las propuestas de directrices propias de título que debían dirigirse al gobierno para que éste finalmente promulgara los decretos de establecimiento de los títulos correspondientes. Con la mente puesta, sin duda, en los problemas que habían surgido con la elaboración de los primeros informes por comisiones *ad hoc* de expertos, el Consejo decidió que había de ser el propio pleno de la institución el que asumiera la responsabilidad de formular las propuestas definitivas.

En una reunión celebrada el 2 de febrero de 1988, el pleno del Consejo de Universidades estableció que en aquella fase decisiva del proceso era necesario que todos sus miembros se vieran implicados

en las decisiones finales, para así fortalecerlas y legitimarlas ante los más que probables desacuerdos y polémicas en los distintos centros universitarios. Se propuso la creación de cuatro ponencias de síntesis que, con el fin de alcanzar la necesaria homogeneidad de las propuestas, debían abarcar amplios campos del saber: Ciencias Experimentales y de la Salud, Ciencias Sociales y Jurídicas, Humanidades, y Enseñanzas Técnicas. Dichas ponencias estarían compuestas en su totalidad por miembros del Consejo de Universidades, en un número que oscilaría entre los diez y los quince, y entre los cuales deberían figurar vocales que no fueran rectores. Además, para ayudar a superar las complicaciones de la tarea las ponencias dispondrían de la infraestructura administrativa de la Secretaría General del Consejo de Universidades -que prepararía una base de datos con la información acumulada de las universidades-, así como de los asesoramientos externos que consideraran necesarios. El resultado de este trabajo, las propuestas finales, habrían de recoger todos los extremos contemplados en el artículo 8º del decreto 1497/1987, es decir, adoptarían la forma de directrices generales propias de título. Las propuestas de las ponencias de síntesis serían revisadas por la ponencia de reforma de las enseñanzas, con objeto de armonizar y formalizar su presentación, y en último término serían aprobadas por el pleno del Consejo de Universidades para su envío al gobierno (Consejo de Universidades, 1988, pp. 35-36).

Con este mecanismo se garantizó, probablemente, un proceso más consensuado y menos sujeto a sobresaltos que si se hubieran designado nuevamente comisiones de expertos, puesto que, no lo olvidemos, los principales componentes de las ponencias de síntesis, los rectores, eran representantes legítimamente elegidos de las propias universidades. No obstante, ello también ralentizó, a buen seguro, el ritmo de aprobación de las directrices. La mencionada resolución del pleno del Consejo de Universidades preveía, de manera muy optimista, que las ponencias de síntesis tardarían unos dos meses en elaborar sus propuestas una vez que la Secretaría General del Consejo hubiera preparado la base de datos. En la práctica, el desarrollo de los trabajos llevó mucho más tiempo, y aunque algunas propuestas estaban ya terminadas en octubre de 1988 -por ejemplo, las Diplomaturas en Enfermería y en Estadística-, las primeras

directrices no fueron remitidas al gobierno hasta su aprobación definitiva por el pleno del Consejo el 19 de febrero de 1990. Mientras tanto, como afirman varios profesores entrevistados en el estudio de casos, fueron surgiendo múltiples presiones por parte de aquellos profesores que querían asegurar la inclusión de sus materias entre las troncales, y los borradores hubieron de reelaborarse en función de los criterios que iba fijando el pleno del Consejo en temas tales como la duración mínima de los ciclos. De esta manera, el primer bloque de 55 títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional y sus respectivas directrices generales propias sólo se aprobó por el gobierno en noviembre de 1990, tres años después de la promulgación del decreto sobre directrices generales comunes⁸. A éstas siguieron otras muchas a lo largo de los dos años siguientes, hasta llegar a las cerca de 120 titulaciones que constituyeron el catálogo de títulos con el que las universidades elaboraron sus planes de estudios, y que suponían un drástico incremento con respecto a las poco más de cincuenta existentes antes de la reforma.

Las directrices generales propias de título establecieron dos condiciones relevantes para la futura configuración de los programas. En primer lugar, fijaron la carga lectiva mínima de los estudios en unos niveles que, como veremos, resultaban ciertamente elevados: el mínimo fijado fue de 180 créditos para las titulaciones de primer ciclo, de 120 para las que incluyeran sólo el segundo ciclo, y de 300 créditos para las que abarcaran un primer y segundo ciclo. Estos niveles, además, serían a menudo incrementados por los propios planes de estudios de las universidades. En segundo lugar, las directrices propias determinaron por regla general un porcentaje de carga lectiva en materias troncales muy superior al mínimo dispuesto por las directrices comunes, aunque con considerables variaciones. En tanto que en las Humanidades y en algunas Ciencias Sociales las materias troncales representaban en torno al 40 por ciento de la carga lectiva total del título -y en algunas Filologías se descendía a poco más de un tercio- en las Ciencias Experimentales y en Economía se

⁸ Estas titulaciones y sus directrices de planes de estudio están recogidas en los reales decretos que van del 1413 al 1467 de 26 de octubre de 1990, BOE del 20 de noviembre

situaban alrededor de la mitad, en Derecho la sobrepasaban ampliamente -176 créditos en materias troncales-, y en determinadas profesiones reguladas por directivas de la Comunidad Económica Europa, como Medicina, se podía llegar hasta a un 80 por ciento de la carga lectiva mínima del título asignada a materias troncales⁹. En todo caso, el porcentaje de créditos disponibles seguía siendo lo suficientemente alto como para que las instituciones gozaran, al menos en teoría, de un importante grado de flexibilidad y capacidad de decisión a la hora de elaborar sus planes, si bien algunas circunstancias prácticas -sobre todo la relativa escasez de profesorado- disminuyeron dicha capacidad, como veremos en el apartado siguiente.

⁹ Así, por ejemplo, el título de licenciado en Historia -que exigía, como casi todas las licenciaturas, la obtención de un mínimo de 300 créditos- requería la aprobación de al menos 124 créditos en materias troncales, en tanto que Filología Hispánica exigía 117, Filología Clásica 102, Sociología 120 y Ciencia Política 116; las materias troncales de Física abarcaban 138 créditos, las de Economía 144 y las de Química 161. Farmacia, como profesión regulada cuyo título se encontraba afectado por la directiva 85/432 de la CEE requería 193 créditos en materias troncales. Medicina era seguramente el caso más especial: sus planes de estudios debían exigir una carga lectiva no inferior a 500 créditos -una parte fundamental de ellos, naturalmente, en prácticas clínicas-, de los cuales al menos 400 debían adscribirse a materias troncales (Véase las directrices en los decretos correspondientes de 26 de octubre de 1990, BOE del 20 de noviembre, excepto para el título de Química, que se encuentra en el RD 436/1992, BOE de 8 de mayo).

8.2. La elaboración de los planes de estudio

El decreto sobre directrices generales comunes había dispuesto que una vez aprobadas las directrices propias de título, las universidades dispondrían de un plazo máximo de tres años para remitir sus propuestas de planes de estudio al Consejo de Universidades, a partir del cual los antiguos programas se extinguirían por cursos, y el Consejo podría proponer al gobierno la aprobación de un plan de estudios provisional (RD 1497/1987, Disposición Transitoria 1ª). Como veremos a partir de los datos obtenidos del estudio de casos, el proceso de elaboración de los planes por parte de las universidades se mostró tan largo y complejo como el de las directrices, lo que llevó a que muchos centros casi agotaran el plazo de presentación, y a que algunos de ellos incluso acumularan retrasos que en ocasiones llegaron hasta los cinco años¹⁰.

El procedimiento seguido por las dos universidades estudiadas para aprobar sus planes fue muy similar. Las juntas de gobierno tomaron la decisión de encomendar a los centros el debate sobre las enseñanzas y la redacción de los planes de estudio de los títulos impartidos, y posteriormente cada facultad o escuela organizó el trabajo a su manera. Generalmente, las facultades crearon comisiones especiales para preparar las propuestas del título o títulos impartidos en las mismas, en constante comunicación con los departamentos afectados, pero en algunos centros, en los que cada enseñanza eran impartida prácticamente por un único departamento, se puso en manos de cada uno de ellos la responsabilidad de elaborar el borrador inicial, para después ser revisado por una comisión de planes de la facultad. Dicha propuesta primera de programa de estudios debía pasar sucesivamente una serie de filtros: aprobación por la junta de facultad, por la comisión de planes de estudio o de

¹⁰ En el momento de finalizar la primera fase de entrevistas para esta investigación, en diciembre de 1992, el Consejo de Universidades había homologado cuatro de los planes elaborados en los departamentos del estudio de casos. A lo largo de 1993 se homologaron otros cuatro planes, y una titulación quedó pendiente, hasta que finalmente ha sido reconocida en el otoño de 1995.

planificación de la universidad, por la junta de gobierno y, finalmente, por el claustro, antes de ser remitida al Consejo de Universidades para su homologación. Naturalmente, en cualquiera de los pasos de este proceso se podían producir enmiendas o el rechazo a una parte del proyecto, lo que significaba su retorno al punto inicial, dado que no se podía esperar que ningún plan fuera visto con reticencia por los centros y departamentos que debían aplicarlo.

Aparte de la propia complejidad del procedimiento y de los mecanismos que debían emprenderse, dos fueron las causas principales de la lentitud en las deliberaciones. Por una parte, el debate acerca de la duración de las enseñanzas consumió una gran cantidad de tiempo en algunas facultades. Concretamente, en la facultad de Humanidades de la Universidad Beta, dicho asunto ocupó a la comisión de planes y a la junta durante cerca de un año, puesto que si había acuerdo respecto a que la duración debía ser la misma para todos los títulos, la mayoría de los departamentos defendía que ésta fuera de cuatro años, en tanto que algunas secciones preferían mantener las carreras de cinco. En vista de la dificultad para alcanzar un acuerdo, la junta de facultad aceptó que se pudiera plantear una titulación de cinco años al vicerrectorado y a la comisión de planes de estudio de la universidad. Éstos, sin embargo, no lo aceptaron: tras consultar al Ministerio de Educación y al Consejo de Universidades, que estaban presionando para que casi todas las carreras largas fueran de cuatro años, la facultad hubo de reorganizar sus planes en dicho sentido. La estructura cuatrimestral o anual de los cursos también fue objeto de discusión, hasta que finalmente se estableció la distribución de todas las enseñanzas en cuatrimestres.

Por otra parte, el debate se alargó, como cabía esperar, por el deseo de los distintos profesores y áreas de conocimiento de que sus disciplinas fueran incluidas en el plan con el máximo número de créditos, ya fuera como ampliación de los créditos atribuidos a las materias troncales -si la asignatura en cuestión estaba comprendida en las mismas-, o por su designación como materia obligatoria. Sin duda, no resultaba fácil conseguir que asignaturas existentes en los anteriores planes de estudios fueran eliminadas de los nuevos, de manera que no era infrecuente que las discusiones se bloquearan

durante largos períodos. A las controversias que podían suscitarse dentro de las facultades y escuelas se añadieron las surgidas entre las mismas, puesto que muchas titulaciones contenían asignaturas impartidas por profesores de departamentos "ajenos" al centro que organizaba las enseñanzas¹¹; ello pudo provocar, como ocurrió con una titulación de Ciencias Sociales de la Universidad Beta, que un plan de estudio aprobado en el seno de la facultad fuera paralizado por algún tiempo en el rectorado, debido a las presiones de otro centro que veía con recelo la disminución de las materias impartidas por los profesores de sus departamentos. Tampoco fue infrecuente, en aquellas titulaciones que afectaban a ciertas profesiones reguladas, la intervención de los colegios profesionales, quienes podían presionar para que se incrementara la asignación de créditos en materias que ellos consideraban esenciales para la formación de los titulados.

En cualquier caso, los planes fueron finalmente aprobados por los claustros, la mayoría de ellos entre 1992 y 1993, y remitidos al Consejo de Universidades, el cual no los homologó siempre de manera automática. A pesar de que dicha institución había mantenido una supervisión más o menos constante de todo el proceso de reforma, a través de comunicados enviados a las universidades y de las consultas realizadas por éstas, hubo ocasiones en las que el plan fue devuelto para que se efectuaran sobre él algunas modificaciones, si bien éstas fueron, generalmente, de carácter menor¹².

Evidentemente, en esta investigación no ha sido posible evaluar la puesta en marcha de los nuevos programas, dado que en el período en que se celebraron las entrevistas tan sólo uno de ellos había comenzado a aplicarse, pero sí se han podido valorar las propuestas que establecen, y formular así las cinco proposiciones siguientes: a) se ha producido un incremento en la carga lectiva de los planes de estudio, b) ha tenido lugar un aumento de la carga lectiva

¹¹ Es decir, se trataba de materias impartidas por departamentos situados en otros centros, materias consideradas a menudo ajenas a la propia disciplina enseñada en la facultad.

¹² Por ejemplo, en otra titulación de Ciencias Sociales de la Universidad Beta, el Consejo rechazó la inclusión de una materia troncal de segundo ciclo en el primero.

de las materias troncales con respecto a lo marcado por las directrices, c) se ha facilitado a las universidades la introducción de nuevas titulaciones, d) a pesar de la esencial continuidad en el contenido de los planes, se han producido algunas innovaciones importantes en los mismos, y e) existen opiniones encontradas en torno a si los nuevos planes pueden suponer o no una mejora de las enseñanzas.

a) Se ha producido un incremento de la carga lectiva de los planes de estudio

Este hecho resulta llamativo en contraste con el supuesto acortamiento de las carreras de ciclo largo. Sin embargo, es incontestable, al menos en el papel, el hecho de que se ha producido un aumento en el número de horas lectivas en muchas titulaciones, especialmente en Ciencias Sociales y Humanidades. Las quince horas semanales de clase de las antiguas enseñanzas, multiplicadas por unas treinta semanas de curso, suponían 450 horas al año, y un total de 2.250 a lo largo de los cinco años de carrera. Los 300-315 créditos de los nuevos planes suponen de 3.000 a 3.150 horas lectivas distribuidas en cuatro años, es decir, a una media de 750-790 por año académico. La misma carga lectiva anual poseen las diplomaturas, que por regla general suman entre 215 y 225 créditos, a pesar de que las directrices de dichas titulaciones establecen un mínimo mucho más bajo, de 180. De esta manera, aunque una parte sustancial de los créditos debe realizarse en enseñanzas de tipo práctico que, por ejemplo, apenas existían anteriormente en los planes de Ciencias Sociales y Humanidades, no parece que el mantenimiento de la carga lectiva teórica pueda ser siempre compatible con una mejor preparación de las clases por parte de los alumnos y una mayor participación de éstos. No obstante, es probable que en la realidad el cambio no sea tan grande, puesto que los departamentos no tienen

capacidad para impartir tantas horas de clase, y entre la carga lectiva pueden incluirse otras actividades tales como los exámenes. En todo caso, en Ciencias Experimentales, que ya poseían una fuerte carga en enseñanzas prácticas, el cambio ha sido indudablemente menor¹³.

La razón de la sobrecarga lectiva de las nuevas titulaciones ha sido, evidentemente, la presión de las distintas áreas de conocimiento por mantener, y a ser posible aumentar, los contenidos impartidos por cada una de ellas, además de la intervención, en ciertas facultades, de los colegios y organizaciones profesionales. Éste es el proceso que el que fue secretario general del Consejo de Universidades, Miguel Ángel Quintanilla, ha denominado "la guerra de los créditos":

"La confluencia de intereses encontrados, tanto internos como externos a la Universidad, es lo que da lugar a lo que aquí, retóricamente, llamo la guerra de los créditos. Una curiosa guerra en la que ninguno de los contendientes pierde, porque se suele saldar con más créditos para contentar a todos, pero que tiene su nómina de víctimas bien identificadas: los estudiantes, que se encuentran con carreras más rígidas y más largas de lo que sería razonable, y recargadas con contenidos repetidos bajo denominaciones diferentes" (*El País*, 28 de junio de 1994).

b) Se ha producido un aumento de la carga lectiva de las materias troncales con respecto a lo marcado por las directrices

Todos los planes de estudio analizados en las universidades Alfa y Beta han concedido a las materias troncales un mayor número de créditos de los atribuidos por las directrices generales propias de título. Así, por ejemplo, una licenciatura en Ciencias Experimentales de la Universidad Beta, cuyas directrices generales establecen algo menos de 140 créditos de materias troncales, ha ampliado la carga lectiva de casi todas ellas, hasta sumar prácticamente 180 créditos, es

¹³ Parece ser que la carga lectiva de las enseñanzas técnicas sí ha disminuido con respecto a los antiguos planes, pero no se ha podido constatar en esta investigación, al no haberse incluido ninguna escuela técnica en el estudio de casos.

decir, el 58 por ciento del contenido del título; otra licenciatura de la misma universidad, esta vez de Humanidades, ha aumentado el número de créditos desde menos de 120 a más de 160. En otros planes el incremento ha sido menor, pero no por ello deja de ser significativo. Parece claro que el establecimiento de las materias troncales no ha supuesto una limitación importante a la hora de configurar los planes de estudio de cada universidad, y que las materias incluidas en aquéllas son consideradas lo suficientemente relevantes como para ser ampliadas a iniciativa de los centros.

c) Ha existido una mayor facilidad dentro de las universidades para introducir nuevos títulos

La ampliación del catálogo de títulos y la desvinculación entre el nombre del centro y el del título han supuesto que algunas carreras, que anteriormente se cursaban como especialidades dentro de una licenciatura y, por tanto, no constituían un título propiamente dicho, hayan adquirido entidad como tales. La mayor parte de los centros imparten ahora varios títulos, cuyas denominaciones y contenidos básicos se han hecho homogéneos: es decir, aquéllos con contenido similar poseen ahora la misma denominación, superando con ello la dispersión experimentada durante los años setenta en la designación de las especialidades.

También resulta ahora mucho más sencillo para las universidades introducir nuevas enseñanzas conducentes a títulos específicos, puesto que ya no están obligadas a crear la facultad o escuela correspondiente, sino que basta con la autorización del Ministerio de Educación o de las Comunidades Autónomas con competencias. Dicha autorización es mucho más fácil de obtener que la puesta en marcha de un nuevo centro, dado que esta última requiere unas fuertes dotaciones iniciales y una estructura administrativa superior. Así, por ejemplo, la Universidad Beta ha creado una diplomatura técnica dentro de su facultad de Ciencias Experimentales, fundamentalmente con profesorado procedente de un área de conocimiento adscrita al departamento estudiado. Si para establecer dicha titulación se hubiera exigido previamente la creación de una

escuela universitaria técnica, el proceso hubiera sido, sin duda, más largo y complejo.

d) A pesar de la esencial continuidad en el contenido de los planes, se han producido algunas innovaciones importantes en los mismos

Para una buena parte de los profesores, especialmente en las Humanidades, los nuevos planes de estudio no han introducido apenas novedades de contenido con respecto a los antiguos. Consideran que los actuales programas se han limitado, en términos generales, a comprimir en cuatro años los estudios que antes se hacían en cinco, con una cierta sobrecarga lectiva añadida. Esto ha sido así, en parte, porque los anteriores programas ya trataban de cubrir de manera exhaustiva las materias de estudio de las respectivas disciplinas y especialidades, y los nuevos no han adoptado un planteamiento diferente. En consecuencia, la mayoría de las materias estaban de algún modo predeterminadas, como decía un catedrático de Humanidades de la Universidad Beta:

"Los planes son continuistas en el sentido de que la Ciencia cambia con una lentitud menor de lo que pensamos (...) Los cambios se han producido fundamentalmente en aspectos que no afectan al conocimiento propiamente sino que están más bien en el terreno de las metodologías de la investigación y en la metodología de la enseñanza (...) Podemos discutir un 15 o un 20 por ciento de las materias, pero el 80 por ciento restante no es discutible".

En su conjunto, la mayoría de los entrevistados admite que el principal obstáculo para efectuar grandes innovaciones en los programas ha sido la propia configuración del profesorado en los centros y departamentos afectados. Como se ha mencionado anteriormente, cada profesor ha tratado de asegurar la continuidad de sus propias áreas de conocimiento entre las materias que los estudiantes habían de cursar obligatoriamente, y ello ha hecho muy difícil no sólo reestructurar la carga lectiva de las distintas disciplinas,

sino incluso eliminar o reducir la presencia de ciertas asignaturas que la mayoría de los docentes consideran de importancia secundaria para el plan. Así, desde los primeros momentos del proceso de reforma, ha quedado claro que no se iba a poner en cuestión a ningún miembro de la plantilla de profesorado numerario existente en cada centro, y que los planes habían de confeccionarse de acuerdo con esa realidad, aun cuando ello supusiera mantener un contenido excesivo de materias de discutible oportunidad. En este sentido, la discusión sobre los contenidos educativos de los programas de estudio ha sido relegada a menudo por la defensa de los intereses personales y corporativos:

"La reforma del plan de estudios no ha sido razonable, porque sólo se han tenido en cuenta las existencias de profesorado (...) La gente tiene más veteranía que visión de futuro. No miran la demanda social, ni las necesidades reales. Hay gente muy anclada, con poca visión comercial, miran a los profesores que ya tienen, pero no las materias nuevas. El profesor universitario no es reciclable, porque es especialista, y además cada uno es un genio en su campo" (Profesor titular de Humanidades de la Universidad Alfa).

"Los planes se corresponden más con el reparto de poder a priori que con lo que se pretende enseñar y explicar" (Profesor asociado de un área de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Beta).

"El problema es que los planes de estudios, en la mayor parte de los sitios, no han sido reformados, sino que la asignatura que está en segundo la pongo en tercero, modifico un poco la denominación, etc. Esto es así porque hay que atender a las situaciones personales; si hay siete de la disciplina X, hay que dar créditos para los siete" (Catedrático de escuela universitaria de la Universidad Beta).

Naturalmente, en los centros de nueva creación ha habido mayores posibilidades de elaborar programas de acuerdo con criterios puramente educativos y científicos. Este es el caso de la facultad en el campo de las Ciencias Sociales y Jurídicas de la

Universidad Beta, que al contar con un número reducido de profesores y con perspectivas de expansión futura ha podido proyectar planes de estudio que ellos juzgan casi "ideales", es decir, no lastrados por consideraciones personales. Los profesores de dicho centro son conscientes de que no hubieran sido capaces de preparar planes de ese tipo si hubieran trabajado en una facultad más antigua; pese a todo, reconocen que han existido presiones por parte de profesores de otros centros para mantener ciertas materias que pretendían ser reducidas en relación a lo establecido provisionalmente:

"Los planes han tenido bastante libertad para adaptarse a los cambios de la disciplina X. Otra innovación ha sido la libertad para suprimir ciertas asignaturas tradicionales en otros planes e incluirlas como optativas (...), lo que permite emplear esos créditos en otras asignaturas (...) Es muy importante para las innovaciones que la facultad sea nueva. Los profesores han estado muy de acuerdo en asegurar la importancia de la docencia, y además no tienen grandes intereses consolidados que defender, lo que ha contado ha sido básicamente la racionalidad. En otros sitios ha sido distinto, empezando por la Universidad X, cuyos planes se pueden ver como un reajuste de intereses, o incluso en algunas no tan consolidadas, como la Universidad Y, donde con un primer vistazo reaparecen las asignaturas que han quedado obsoletas o simplemente nunca debieron ser incluidas. (...) Pienso que sólo por ser una facultad nueva ha podido la Universidad Beta ser más innovadora, y estoy convencido de que esta opinión la comparte el 90 por ciento de sus profesores" (Catedrático en un área de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Beta).

"Los planes de estudio se elaboran en función de la gente que hay, ¿cómo colocamos a éstos? En esta facultad no hay gente que colocar ni muchos intereses adquiridos, así que se puede diseñar un plan, aunque sí que hay gente de otros centros que quiere influir (...) Si hubiera estado todo estructurado habría sido de otra manera" (Profesor titular de un área de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Beta).

En contraste con la visión pesimista de algunos profesores, otros consideran que sí se han producido varias innovaciones importantes, incluso en los centros ya consolidados, si bien las opiniones difieren según las áreas y las titulaciones. Una novedad en la que han insistido con especial énfasis los docentes de las áreas de Ciencias Experimentales ha sido la desaparición de buena parte de las asignaturas introductorias de los primeros cursos de la carrera. Dichas asignaturas solían representar una repetición de materias ya estudiadas en la enseñanza secundaria, con el objeto de repasarlas y en ocasiones de iniciar algunos temas nuevos; la razón de incluir estas asignaturas era el convencimiento de que muchos estudiantes no contaban con la suficiente preparación básica en los aspectos generales de la Física, la Química o la Biología, y que por ello era imprescindible cursarlas antes de comenzar el estudio de materias más avanzadas y especializadas. En los nuevos planes se ha tratado de eliminarlas, fundamentalmente porque muchos profesores las consideran innecesarias en un programa de estudios universitario, pero también porque los profesores que las impartían no se han sentido amenazados por su supresión, ya que han podido cambiar su docencia con facilidad a materias más especializadas. Dicha eliminación ha sido bien recibida por muchos, quienes piensan que de esa manera se ha podido mejorar y racionalizar el contenido de los planes, pero otros la han criticado con dureza, porque consideran que bastantes alumnos procedentes del COU y la selectividad siguen estando mal preparados y necesitan reforzar su formación básica:

"Los planes de estudio han cambiado bastante, pero para peor, al menos en los primeros cursos. Se han eliminado cursos básicos, dando por sentado que los alumnos sabían esas materias, pero eso no es así. Desde el principio hay materias bastante especializadas. Quizá cuando empiecen a rodarse la cosa sea distinta, aunque yo no lo veo claro" (Ayudante de Ciencias Experimentales de la Universidad Alfa).

"Quizá ahora hay más libertad para el alumno, más opciones. Sin embargo va a ser difícil explicar la licenciatura X al no haber cursos de introducción, como antes. A los alumnos les va a costar mucho más (...) Ahora se entra en primero casi con las mismas

asignaturas que había antes en 2^o (Asociado de Ciencias Experimentales de la Universidad Beta).

Los profesores entrevistados han destacado otras cuatro innovaciones relevantes llevadas a cabo en los nuevos planes de estudio. Sobresale, en primer lugar, la distribución de las enseñanzas en cuatrimestres, con cursos más cortos y exámenes finales en febrero y en junio. Dicha disposición también responde al deseo de homologar las enseñanzas españolas a las de otros países europeos, y facilitar así el intercambio de estudiantes. Para algunos profesores se trata de un avance, porque así "los estudiantes se relajarán menos, al tratarse de una estructura más rígida" (decano de la Universidad Beta). Para otros, puede dar lugar a problemas de tipo práctico, debido a que un gran número de estudiantes de primer año -los que han aprobado la selectividad en septiembre- se incorpora al curso cuando éste ya ha comenzado, lo que puede suponer la pérdida de buena parte del cuatrimestre.

En segundo lugar, otra innovación destacada es la importancia concedida a las enseñanzas prácticas. En casi todas las materias de estudio se incluye un determinado número de créditos que deben ser impartidos en forma de clases prácticas o de laboratorio, y que en la totalidad de los programas analizados abarcan un tercio o más de la carga lectiva. Ello supone un considerable aumento en todas las titulaciones, y resulta un cambio espectacular en las áreas de Ciencias Sociales y Humanidades. No obstante, entre los propios profesores predomina una sensación de escepticismo ante los efectos positivos reales del incremento de las enseñanzas prácticas, puesto que se duda de la capacidad de los departamentos para impartirlas con garantías. La *ratio* alumno/profesor sigue siendo muy elevada y, en consecuencia lo sigue siendo también el tamaño de los grupos, con los consiguientes resultados negativos de cara a la docencia experimental. Así, por ejemplo, no es infrecuente encontrar clases prácticas de Ciencias Experimentales con cuarenta alumnos y un único profesor, que se encuentran en condiciones muy lejanas de las óptimas. Además, en 1992, justo en el inicio de la implantación de los nuevos planes, los profesores expresaban su temor ante la posibilidad de que un estancamiento de los presupuestos universitarios hiciera

mucho más difícil el aumento de las plantillas requerido para impartir adecuadamente dichas enseñanzas.

El problema se agrava en las áreas de Ciencias Sociales y Humanidades, en las cuales la falta de tradición de enseñanza práctica induce a la confusión acerca del contenido de la misma. Aunque en ciertas materias -en la enseñanza de las lenguas modernas, por ejemplo- no parece haber dudas al respecto, en otras muchas no está claro en qué va a consistir el cambio, y cómo se van a adaptar los profesores a métodos docentes que en principio deben estar muy alejados de la tradicional clase magistral. En definitiva, la opinión generalizada es que las universidades han incluido un amplio porcentaje de créditos prácticos para adaptar los planes a las exigencias de las directrices generales, pero ello no ha respondido a la expectativa de que la enseñanza iba a poder organizarse con un aumento sustancial de las plantillas, ni tampoco ha sido siempre resultado de la confianza de los profesores en su propia capacidad de adaptación.

Por otro lado, una dificultad adicional, que podría obstaculizar la puesta en marcha de los programas, ha sido la lentitud en la aplicación de nuevos métodos docentes en las clases teóricas. Dicha circunstancia se aprecia no sólo por el mantenimiento de la clase magistral, como casi único procedimiento para impartir la docencia teórica, sino por el hecho de que no existe apenas coordinación entre los profesores a la hora de preparar las clases. Siguiendo una tradición largamente consolidada, cada profesor explica las clases de acuerdo con sus propios criterios, sin ningún tipo de control o supervisión por parte del departamento: los programas de cada curso son elaborados por el profesor con amplia libertad, y no se tienen que rendir cuentas de la materias realmente impartidas, ni de los métodos utilizados, ni del tipo de exámenes o evaluaciones realizados¹⁴. Dicha falta de supervisión se extiende, incluso, a los

¹⁴ Dentro de las universidades públicas españolas hay algunos centros que escapan a estas reglas; se trata de facultades -algunas de Medicina, por ejemplo- con enseñanza integrada, en las que existe un control detallado de los programas de las materias y una supervisión directa por los departamentos de todas las actividades lectivas. Este tipo de centros constituye, no obstante, una rara excepción.

jóvenes ayudantes y asociados, como veíamos en el capítulo anterior, y es un indicador fehaciente del desinterés de muchos departamentos y sus directores por el contenido real de las enseñanzas.

La tercera de las innovaciones destacadas ha sido el gran incremento en la capacidad de elección de los estudiantes para configurar sus propios currículos. El porcentaje de créditos asignados a materias optativas y de libre configuración oscila en las enseñanzas analizadas entre un 18 y un 40 por ciento del total que deben ser cursados para la obtención del título. El porcentaje de créditos de libre configuración es en todos los casos del 10 por ciento como mínimo, de manera que se puede observar una notable variedad en el porcentaje de las materias optativas: en dos diplomaturas de clara orientación profesional la capacidad de opción es menor, y en una licenciatura de Ciencias Experimentales, que anteriormente ofrecía dos especialidades, y ahora ofrece optativas orientadas en tres direcciones, la cifra es mayor. Si bien parece claro que las universidades no han explotado al máximo las posibilidades de establecer unos planes de estudio más abiertos, como se preveía en los documentos originales de diseño de la reforma, y han tendido a sobrecargarlos con ampliaciones de materias troncales y con materias obligatorias, los estudiantes poseen con los nuevos planes de estudio un margen de elección mucho mayor que con los antiguos¹⁵.

No obstante, y al igual que he señalado al hablar de las dificultades para poner en marcha las enseñanzas prácticas, la escasez relativa de profesorado ha obstaculizado la implantación de una oferta extensa de materias optativas. Aunque los planes establecen una amplia gama de optativas, que multiplican por tres y por cuatro el número de asignaturas y créditos que deben ser cubiertos con estas materias, los departamentos han encontrado graves problemas para hacer realidad dicha oferta. En el período en el que se estaban enviando las propuestas de planes al Consejo de Universidades, a lo largo de 1992, los profesores entrevistados expresaban su deseo de que el Ministerio de Educación aumentara la dotación de las

¹⁵ Como veíamos en el capítulo 2º, con los antiguos planes el grado de opción de los estudiantes solía limitarse, en ciertas titulaciones, a la elección de la especialidad, la cual contaba con un plan de estudios predeterminado.

instituciones, para así poder crear las plazas de profesores necesarias, pero al mismo tiempo eran conscientes de que los previsibles recortes presupuestarios impedirían al ministerio financiar una política expansiva del profesorado similar a la del período 1986-91. En estas condiciones, las expectativas del profesorado han sido escasas:

"Lo que me temo mucho es que se mantenga la optatividad pero con un margen de elección muy reducido, se podrá optar entre A y B" (Catedrático de Humanidades de la Universidad Beta).

"El gran problema es que se hace la reforma sin ampliar la plantilla. Se pueden poner asignaturas nuevas si se aumenta el profesorado, pero si no el cambio no puede ser grande (...) Los planes se han hecho de acuerdo con los recursos disponibles, y así las optativas se podrán ofrecer en mayor o menor medida según las disponibilidades. Se prevé que cada año se ofrezcan distintas optativas, según el profesorado que haya, aunque en el plan se ofrezca un abanico más grande" (Decana de facultad de Humanidades de la Universidad Alfa).

En cuarto lugar, la mayoría de los planes de estudio han establecido la posibilidad de reconocer una cierta cantidad de créditos -generalmente los de libre configuración- a aquellos estudiantes que cursen enseñanzas en otras instituciones, españolas o extranjeras, con las que se haya firmado el correspondiente convenio. Esta disposición encaja, ante todo, con el programa *Erasmus*, que ha sido seguido en los últimos años por un número pequeño pero significativo de estudiantes¹⁶. Algunos planes, además, admiten la obtención de una pequeña cifra de créditos, normalmente no más de diez, por la realización de trabajos "académicamente dirigidos", es decir, supervisados por un profesor. Más infrecuente es el reconocimiento de las prácticas en empresas o en instituciones públicas y privadas: de todos los planes analizados, sólo uno, en la facultad del área de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Alfa, se admite la consecución de hasta 10,5 créditos por dichas

¹⁶ En el curso 1991/92 el número de estudiantes españoles en los programas europeos *Erasmus* y *Lingua* era de 4.405 (Consejo de Universidades, 1994a, p. 563).

prácticas, lo que demuestra que las universidades españolas son todavía muy celosas de sus prerrogativas docentes y escasamente proclives a la colaboración con instituciones no académicas.

e) Existen opiniones encontradas respecto a si los nuevos planes de estudio pueden suponer o no una mejora de las enseñanzas

A lo largo de las páginas precedentes hemos visto que la percepción de los profesores del grado de innovación de los planes de estudio presenta notables diferencias. En el mismo sentido, la opinión acerca de la calidad de los nuevos planes es también muy distinta, pues en tanto que algunos entrevistados son muy escépticos ante las consecuencias de la reforma, otros consideran que se han producido mejoras sustanciales gracias a la misma.

Las opiniones más negativas enfatizan sobre el mantenimiento de una elevada carga lectiva en la totalidad de los planes y la eliminación de los cursos introductorios en determinadas titulaciones, lo que podría dar lugar, dado el acortamiento de las carreras, a un mantenimiento, o incluso aumento, del ya de por sí elevado fracaso escolar¹⁷. Otros problemas reales pueden derivarse de la falta de profesorado suficiente para impartir las materias optativas y las enseñanzas prácticas, y de la resistencia al cambio originada en la defensa de los intereses personales por encima de las necesidades educativas. Parece claro, para muchos, que el gigantesco esfuerzo que ha representado la reforma de las enseñanzas en tiempo y energías no se corresponde con los resultados obtenidos, calificados por uno de los rectores entrevistados como "decepcionantes".

Otros profesores, aún reconociendo las limitaciones del proceso de reforma de los planes, lo enjuician de manera mucho más positiva.

¹⁷ Datos recientes sugieren que las predicciones pesimistas acerca de un posible fracaso escolar elevado tienen bastante fundamento. Así, por ejemplo, sólo 40 de los 1.355 alumnos que comenzaron Derecho en la Universidad de Barcelona en el curso 1992/93 han llegado al cuarto año con todas las materias aprobadas. Ello ha llevado a algunos rectores a solicitar una reconsideración de la reforma de los planes, y en particular de la duración teórica de las enseñanzas (*El País*, 5 de diciembre de 1995).

Destacan, ante todo, la mayor flexibilidad de los nuevos programas, especialmente por la optatividad ofrecida a los alumnos y por la posibilidad de que éstos configuren libremente parte de su propio currículo. En algunos casos, afirman que las enseñanzas pueden ser mucho mejores a partir de ahora, gracias a un planteamiento más racional de los estudios y a la renovación de los contenidos: la opinión más favorable pertenece a los profesores de la facultad de nueva creación de la Universidad Beta. En otros departamentos, como el de Ciencias Experimentales de la misma universidad, también hay un grado relativamente alto de satisfacción por el trabajo realizado y los resultados obtenidos.

8.3. La reforma del doctorado

La transformación del tercer ciclo se realizó mucho antes que la reforma de las enseñanzas de primer y segundo ciclos descrita en los apartados anteriores. Sin duda, se preveía que los cambios en el doctorado resultarían más sencillos de llevar a la práctica, debido al pequeño número de estudiantes que seguían dichas enseñanzas y, sobre todo, al hecho de que se trataba de estudios con una orientación casi puramente académica, con muy escasos efectos en el mundo profesional y laboral. De esta manera, a principios de 1985 se promulgó el decreto que regulaba el "tercer ciclo de estudios universitarios, la obtención y expedición del título de doctor y otros estudios posgraduados" (RD 185/1985 de 23 de enero, BOE del 16 de febrero), y muy poco después las universidades comenzaron a poner en marcha sus nuevos programas de doctorado¹⁸.

La principal novedad contenida en la reforma del doctorado era la potenciación de los cursos previos a la elaboración de la tesis, con

¹⁸ El decreto también autorizaba la impartición de títulos de posgraduado no oficiales, o propios de las universidades (art. 17). Dichos títulos han proliferado en los últimos años, bajo la forma de másters o diplomas, pero no han sido contemplados en esta investigación, dado que, como he dicho en la introducción, ninguno de los departamentos estudiados participaba en este tipo de títulos en el período de las entrevistas.

los que se pretendía completar una sólida formación científica y técnica previa a la fase de investigación doctoral, para acercar así el doctorado español al modelo de las universidades norteamericanas. Frente a los cursos monográficos tradicionales, organizados por las facultades, y de cuya irrelevancia ha quedado testimonio en el apartado 2.3.2, el decreto 185/1985 disponía que las universidades establecerían programas de doctorado, los cuales habían de consistir en un conjunto coordinado de cursos y seminarios, organizados por los departamentos, y supervisados por una comisión de doctorado de la universidad. Los programas de doctorado estaban concebidos para que el estudiante se especializara en un área del saber determinada, y debían comprender al menos dos años de cursos y seminarios relacionados con la metodología y con la formación en técnicas de investigación, así como con los contenidos fundamentales de los campos científico, técnico o artístico de los programas y de otros campos afines (arts. 2.2 y 3.1).

Los estudiantes, tras ser seleccionados por los departamentos de acuerdo con sus méritos, debían obtener 32 créditos -equivalentes a 320 horas lectivas- para completar el programa, de los cuales nueve se podían adquirir mediante la realización de trabajos de investigación, y cinco a través de cursos de otros programas (arts. 3.3, 5.2 y 6). Cada estudiante contaría con un tutor, quien se responsabilizaría de sus estudios y de su seguimiento del plan (art. 5.3). Antes de terminar el programa, el doctorando tenía obligación de presentar su proyecto de tesis, avalado por el director, y que debía ser aprobado por el departamento (art. 7.4). Una vez completados los cursos, el estudiante podría obtener un certificado de suficiencia investigadora, emitido por el departamento, y en el que se llevaría a cabo una evaluación "global y razonada" de los conocimientos adquiridos (art. 6). La tesis doctoral había de presentarse en un plazo de cinco años a partir del momento de la admisión del alumno, ampliable a dos más (art. 7.5).

Todos los programas de doctorado de la universidad debían ser aprobados por la correspondiente Comisión de Doctorado, que podía establecer ciertas condiciones mínimas para la celebración de los cursos (art. 4). Aunque los programas eran responsabilidad de departamentos concretos, era posible desarrollar cursos y seminarios

del mismo en otros departamentos, en los institutos universitarios, y en otras instituciones españolas -como el CSIC- o extranjeras; también se hacía posible que los institutos universitarios propusieran y coordinaran sus programas, bajo la dirección académica de un departamento (art. 2.3 y 2.4).

Con esta reforma se pretendía, además de "disponer de un marco adecuado para la consecución y transmisión de los avances científicos", mejorar la formación de los futuros profesores e investigadores. Se esperaba que la fase de enseñanza posgraduada contribuyera a una preparación más adecuada en el período clave de la transición entre el estudio, la investigación y la docencia. Este planteamiento no difería en absoluto de lo que se estaba llevando a cabo en otros países occidentales, en los cuales existía una preocupación cada vez mayor por las cuestiones referentes a la formación de los investigadores, y en especial por la necesidad de establecer procedimientos formales de instrucción que sustituyeran a los tradicionales mecanismos informales y "artesanales"¹⁹.

La primera consecuencia de la promulgación del decreto 185/1985 sobre estudios de tercer ciclo ha sido una considerable proliferación de los programas de doctorado en todas las universidades. A comienzos del curso 1991/92 existían en las universidades españolas casi 1.900 programas (Consejo de Universidades, 1991), en tanto que el número de departamentos ascendía a poco más de 1.500. Esto significa que casi todos los departamentos han creado sus propios programas, con objeto de formar a su profesorado, y que en buena parte de los mismos se ha llegado a crear más de uno, si bien en el caso de las universidades estudiadas, cada departamento ha creado un único programa.

Este interés por el establecimiento de estudios de doctorado contrasta, de acuerdo con el estudio de casos, con un nivel de calidad

¹⁹ En este sentido, Stuart Blume describe la tendencia reflejada en numerosos países durante los años ochenta y noventa de establecer enseñanzas formales de doctorado previas a la elaboración de la tesis como medio de mejorar la formación de los investigadores. Para ello se ha tratado de reducir la duración de las carreras de los primeros ciclos a la vez que se creaban programas de posgrado más largos e intensos (Blume, pp. 22-29).

de los mismos muy discutible en términos generales. La práctica totalidad de los profesores entrevistados consideran que la reorganización del doctorado en programas no ha resuelto el gran problema que estaba en el origen de la reforma, esto es, la ausencia de una formación de posgrado previa a la tesis que permitiera a los estudiantes especializarse en determinados campos científicos y adquirir las técnicas de investigación de su disciplina. Las carencias de los programas resultan tan notables que, aunque se reconoce la existencia de algunas excepciones, la mayoría de los entrevistados los considera casi tan irrelevantes para la formación de los futuros profesores como los antiguos cursos monográficos.

Dichas carencias pueden reducirse básicamente a tres: la ausencia de mecanismos de selección de los alumnos, el desinterés de los departamentos a la hora de coordinar y garantizar la calidad de los cursos, y la falta de control y de apoyo a los programas de doctorado por parte de los órganos de gobierno de las universidades.

En cuanto a la primera de éstas, es significativo que ninguno de los departamentos estudiados efectúa pruebas de acceso para los alumnos que acceden al tercer ciclo. Todos los candidatos son admitidos, por lo que el nivel académico de los alumnos y su motivación son muy variables y, con frecuencia, escasos. Varios de los profesores entrevistados afirman que la falta de selección puede producir efectos indeseables, y que un sistema de cursos de doctorado muy exigente, al uso de las universidades anglosajonas, requiere una selección cuidadosa del alumnado, que garantice su capacidad y su dedicación intensiva a los cursos. Sin embargo, a pesar de poseer competencias para ello, ninguno de los departamentos estudiados se ha planteado la posibilidad de establecer una política de acceso más restrictiva. Los entrevistados justifican esto por el hecho de que el número de estudiantes que pretende matricularse en el doctorado suele ser pequeño, de manera que no tiene sentido limitar su número, y tampoco los departamentos podrían elegir aunque lo desearan.

"No hay selección, porque hay muy pocos alumnos que piden hacer el doctorado, y se admiten todos. El año que menos ha habido tres

o cuatro, y el que más unos 15" (Catedrático de un área científica de la Universidad Beta).

"No hay política decidida de selección de estudiantes, el departamento no puede permitirse establecer un régimen de selección. Son los alumnos quienes escogen a los profesores que han de dirigir sus tesis, y los pocos que quieren hacerla son admitidos" (Catedrático de un área de C. Sociales y Jurídicas de la Universidad Alfa).

Estas opiniones son reveladoras de la actitud de la comunidad universitaria hacia la selección de los estudiantes. El parecer general es que la selección sólo tiene sentido cuando el número de alumnos alcanza niveles de masificación. Si no se sobrepasa la cifra de estudiantes que, a juicio de los profesores, constituye el límite a partir del cual las clases se consideran superpobladas, se debe admitir a todos los alumnos que deseen comenzar el doctorado, con independencia de sus expedientes académicos y sus currículos. Este criterio no es distinto del establecido por el Ministerio y el Consejo de Universidades para el acceso a las licenciaturas y diplomaturas, según el cual el derecho al estudio sólo puede verse limitado por la capacidad de los centros para impartir las enseñanzas. Como veíamos en el capítulo 5º, este principio es social y políticamente incontestable, y parece haberse instalado con la misma solidez en el seno de la comunidad universitaria.

Una segunda carencia de los programas de doctorado es su deficiente elaboración por parte de los departamentos y su escasa coherencia interna. Los programas no suelen estar coordinados, puesto que cada profesor decide libremente qué cursos va a impartir. Generalmente, los consejos de departamento no discuten sobre la oportunidad de ofrecer unos cursos u otros, ni sobre la orientación que deberían adquirir los mismos. A menudo, incluso, los consejos ni siquiera determinan los contenidos mínimos que debería incorporar el programa de doctorado. Muy por el contrario, éste suele consistir en un conjunto de asignaturas dispersas, que reflejan más los intereses particulares de los distintos profesores que la voluntad de formar a los estudiantes en una determinada disciplina. Un profesor de la Universidad Beta lo destaca de la siguiente manera:

"El director del departamento me pregunta en septiembre qué cursos de doctorado voy a dar. ¿Cómo es eso posible? El director debería saber qué cursos imparte cada profesor, y deberían estar coordinados y seguir un programa, no que cada uno dé lo que quiera."

A su vez, existe casi unanimidad entre los profesores entrevistados a la hora de criticar los contenidos y los métodos de enseñanza de la mayoría de los cursos. Éstos se consideran demasiado teóricos, a menudo una simple continuación de las clases impartidas durante la licenciatura, puesto que suelen consistir en la enseñanza de clases magistrales más que en seminarios participativos.

"A menudo, las clases de tercer ciclo son comparables a las de primero y segundo, el profesor habla como si estuviera delante de 200 alumnos" (Catedrático de C. Sociales y Jurídicas de la Universidad Beta).

"Los departamentos no han sido capaces de hacer el cambio razonablemente y adaptarse a los nuevos cursos. Han mantenido el mismo tipo de cursos que había antes, muy teóricos, poco coordinados" (Catedrático de Humanidades de la Universidad Beta).

Una ayudante de la Universidad Alfa, al hablar de su propia experiencia en los cursos de doctorado, afirmaba que:

"...son una continuación de la carrera, (...) el alumno va allí para oír hablar, no para hablar él".

A esto debe añadirse que la oferta de cursos es a menudo exigua, porque un gran número de departamentos no poseen el suficiente número de profesores y especialistas para organizar un programa de doctorado completo en una disciplina, especialmente en las universidades pequeñas o en los centros de nueva creación. La escasa entidad de muchos departamentos provoca que, en ocasiones, los estudiantes no tengan apenas elección.

"Hay grandes dificultades por lo pequeños que son los grupos de investigación. Los cursos son en realidad una suma de asignaturas dispersas. En algunas universidades, en las que hay grupos más amplios, de media docena o una docena de personas, los cursos son más interesantes y coherentes, pero con grupos pequeños, a veces de una persona, todo es más disperso" (Catedrático de Ciencias de la Universidad Beta).

"La reforma del doctorado apenas se ha puesto en marcha. Es seria, está bien hecha, pero no toda la universidad española puede responder a ella. Al imponerse una planificación de los cursos, pocas universidades españolas tienen entidad, pocos departamentos tienen envergadura para responder a ella. Por ejemplo, a la Universidad Alfa le cuesta mucho hacer un programa digno. Tampoco, por otro lado, tiene alumnos suficientes para ello" (Catedrático de Ciencias de la Universidad Alfa).

El problema podría solventarse en parte mediante la elaboración de programas de doctorado conjuntos entre distintas universidades, o de programas interdisciplinarios entre distintos departamentos de la misma universidad, lo que permitiría ofrecer a los estudiantes más y mejores cursos de doctorado. Sin embargo, este tipo de colaboración es muy infrecuente. Ya sea por el deseo de mantener su independencia, o por evitar el costoso esfuerzo de coordinar sus actividades con una institución ajena, los departamentos tienden a organizar sus propios programas de doctorado, aún en aquellos casos en los que su pequeño tamaño limita seriamente su capacidad para la enseñanza.

Es significativo el que tan sólo uno de los departamentos estudiados tenga un programa de doctorado en común que, además, ha dejado de funcionar como tal en la práctica. Se trata de un acuerdo elaborado por un departamento adscrito a la facultad de nueva creación en la Universidad Beta con un departamento de otra universidad, en una ciudad cercana. Tras dos años de existencia, la colaboración entre ambos es casi inexistente, pues cada departamento

elabora de manera independiente sus propios cursos, y los alumnos suelen limitarse a escoger entre aquellos del propio departamento.

"Durante dos años hemos tenido el programa conjunto con X; todo era favorable, la cercanía, la pertenencia a la misma comunidad autónoma, la buena amistad entre los profesores, la buena voluntad. Pero los profesores y los alumnos debían desplazarse, para favorecer la concentración de clases, de manera que se mejorase la calidad de los cursos y se economizaran medios [...] Con ello hubiera mejorado mucho la calidad del programa. Sin embargo, tuvimos que dejarlo, porque era imposible económicamente, el programa tiene una financiación de 300.000 ptas. Con eso no se pueden financiar los desplazamientos. El programa sigue existiendo, pero es papel mojado. Cada universidad garantiza sus enseñanzas, y los alumnos que lo deseen pueden desplazarse a la otra, pero pagado por ellos. Algunos profesores se desplazan, pero casi no se puede, por falta de tiempo y de medios" (Decano de la facultad de C. Sociales y Jur. de la Universidad Beta).

La tercera y última de las carencias señaladas es la falta de control y de apoyo a los programas de doctorado por parte de los órganos de gobierno de las universidades. La falta de control se manifiesta en la ineficaz supervisión de los programas por las comisiones de doctorado. Las comisiones no entran a examinar la coherencia o adecuación de los cursos, ni la verdadera capacidad de los departamentos para impartir los programas, ni tampoco llevan a cabo una evaluación de los mismos, lo que podría haberse hecho a través de comités de expertos ajenos a la universidad. La supervisión se limita a las cuestiones formales o administrativas, como garantizar que exista un determinado número de alumnos por programa, que el número de horas lectivas corresponda a los de créditos de cada curso, o asegurarse de que las actas se firmen en las fechas correspondientes. Los programas que elaboran los departamentos de manera independiente no son sino muy rara vez cuestionados por las comisiones. En esas ocasiones, incluso, las sugerencias no siempre parecen ser llevadas a la práctica por los departamentos, como muestra este comentario de un catedrático de la Universidad Beta:

"...en algunas ocasiones ha habido críticas de la comisión de doctorado por la poca unidad de contenido de los cursos. En esos casos la respuesta ha sido que las condiciones del departamento no permitían hacer otra cosa".

Por otra parte, la falta de apoyo de los órganos de gobierno a los programas de doctorado se evidencia en la escasa financiación de los mismos. En efecto, aparte de una pequeña cantidad asignada a cada programa, que apenas puede cubrir algunos gastos administrativos, las juntas de gobierno de las universidades estudiadas no asignan partidas de su presupuesto para las enseñanzas del doctorado. Como he explicado en el capítulo 5, las universidades planifican sus plantillas en función de la carga docente de cada departamento en el primer y segundo ciclos, a causa, sin duda, de que el propio Ministerio de Educación financia la ampliación de las plantillas de acuerdo con dicho criterio. De esta manera, los departamentos que imparten programas de doctorado no cuentan por ello con una dotación suplementaria de profesores, lo que produce, como es obvio, que para la mayoría de los profesores los cursos de doctorado se añaden a sus obligaciones docentes. En algunos casos, especialmente en los departamentos de pequeño tamaño o en aquéllos situados en facultades de nueva creación, esto puede producir una sobrecarga de docencia.

"En la práctica, sobre todo en las nuevas facultades, se obliga al profesor a compaginar muchas clases de primer y segundo ciclo con el doctorado (...) Si un profesor ya da tres asignaturas, no puede dar el doctorado bien" (Catedrático de C. Sociales y Jurídicas de la Universidad Beta).

Si a esto se suma el hecho de que los programas de doctorado, a diferencia de los planes de estudio de los primeros ciclos, no deben ser homologados por el Consejo de Universidades, lo que los convierte en mucho más flexibles y sujetos a variación cada año en función de las circunstancias, no es sorprendente que exista la percepción de que el doctorado constituye una actividad secundaria

frente a las otras enseñanzas. Los profesores afirman que tanto en los departamentos como en las juntas de gobierno de las universidades se considera que las asignaturas de los primeros ciclos constituyen las auténticas "obligaciones docentes", las enseñanzas que por ningún motivo se pueden desatender. Los cursos de doctorado, si no completamente prescindibles, ya que los departamentos deben impartirlos para otorgar títulos de doctorado, se estiman de alguna manera accesorios, un complemento a las verdaderas obligaciones de los profesores.

"...la dinámica es que los profesores están muy ocupados con mil líos, y toman y dejan los cursos [de doctorado] según las circunstancias les dejan. Se hace lo que se puede" (Catedrático de C. Sociales y Jurídicas de la Universidad Beta).

En definitiva, la poca consistencia de los cursos, su irregularidad, y la falta de control en su cumplimiento, llevan a la mayoría de los entrevistados a opinar que no existen grandes diferencias entre los actuales programas de doctorado y los antiguos cursos monográficos, en lo que a rigor y contenidos se refiere, y reconocen que la mejora en la calidad de los mismos ha sido, en líneas generales, mínima. Un veterano catedrático de la Universidad Beta decía que:

"...lo único que ha cambiado es que el profesorado se toma un poco más en serio los cursos de doctorado que los anteriores monográficos, y que ahora es muy caro matricularse".

La irrelevancia de los cursos hace que éstos, por regla general, se consideren un trámite más o menos engorroso para los alumnos que los siguen, como testimonian los profesores jóvenes que han realizado recientemente o están realizando ahora su doctorado.

"Los cursos carecen de interés muchas veces para el alumno, pero no se puede escoger, hay muy poca flexibilidad (...) Yo me vi obligada a hacer montones de créditos que no me interesaban. Además, hay mucha despreocupación y falta de control" (Ayudante de Ciencias de la Universidad Alfa).

"Los cursos, por distintas circunstancias, no sirven para gran cosa, más bien son una pérdida de tiempo, salvo ciertas cosas que te puedan interesar personalmente. No sirven para la formación ni para la suficiencia investigadora. No hay una orientación en los cursos, porque cada uno da lo que quiere" (Asociado a tiempo completo de Ciencias de la Universidad Beta).

En estas condiciones, lo que cuenta para la formación de los doctorandos es la investigación que lleva a cabo cada estudiante, básicamente su tesis doctoral, además de la relación con su director de tesis o con el grupo de trabajo en el que se encuentra integrado, tal como ocurría antes de la reforma. Como veremos en el siguiente capítulo, se han mejorado las condiciones en las que se realiza la investigación, y se ha favorecido la realización de mejores tesis, pero eso no se debe a la reorganización del doctorado en programas:

"La calidad de los cursos no ha mejorado, es similar o quizá ligeramente superior a la que existía antes de la reforma. Sí ha mejorado mucho la calidad de las tesis doctorales, por el aumento de las relaciones internacionales de los estudiantes, por las estancias en el extranjero, por las mejores condiciones de trabajo, pero no por las reformas burocráticas del doctorado" (Catedrático de Ciencias de la Universidad Beta).

De esta manera, se puede afirmar que la reforma del tercer ciclo ha tenido un resultado decepcionante. La práctica totalidad de los departamentos han establecido cursos de doctorado, con objeto de poder formar a sus futuros profesores en el seno de la universidad, pero a menudo lo han hecho sin reunir las condiciones mínimas de plantilla y medios necesarias para contar con programas sólidos y coherentes. Las universidades españolas, salvo excepciones, han perdido la oportunidad de establecer una auténtica enseñanza de doctorado previa a la tesis, y siguen formando a los estudiantes

exclusivamente de acuerdo con criterios tradicionales: la investigación propia realizada por el doctorando, y el contacto personal con el director de tesis y, en la ciencias experimentales, con el grupo de trabajo.

8.4. Conclusiones

A diferencia de la reforma del profesorado, efectuada a partir de una regulación ministerial relativamente detallada, la de las enseñanzas de primer y segundo ciclo se ha llevado a cabo con una participación mucho mayor de las universidades. El proceso ha sido liderado desde un principio por el Consejo de Universidades, más que por la Dirección General de Enseñanza Superior, y ha contado con el concurso activo de las instituciones educativas, tanto a través de la representación de los rectores en el propio Consejo, como por medio de consultas directas con las mismas. Las líneas fundamentales de la reforma impulsada por el Consejo de Universidades han sido: la expansión del catálogo de títulos, así como la unificación en la denominación de aquéllos con contenido similar, el acortamiento de la duración teórica de las licenciaturas, junto a la elevación de la carga lectiva de estas últimas, y el establecimiento de unos planes de estudio más flexibles, basados en el sistema de créditos, y con una parte de su contenido definida como materia troncal por el Consejo, otra como obligatoria por las propias universidades, y otra por cubrir con asignaturas optativas, además del porcentaje de carga lectiva que cada alumno puede sumar con materias de su libre elección.

Una buena parte de los profesores resaltan los resultados positivos del proceso de reforma. Desde el punto de vista administrativo resulta ahora más sencillo para cualquier universidad establecer las enseñanzas de una nueva titulación, dado que ya no se exige para ello la creación de un centro específico, y puede hacerse si la institución ha potenciado previamente el área o áreas concretas. Los planes ofrecen cierta flexibilidad a los alumnos para que configuren sus currículos, puesto que el porcentaje de materias optativas y de libre configuración suele oscilar entre el 20 y el 40 por ciento del total de la carga lectiva. Se destaca, asimismo, un mayor

énfasis en la docencia práctica y, en algunos planes, una cierta renovación de los contenidos.

No obstante, la reforma ha sido también criticada por el hecho de que muchos profesores y departamentos han actuado más en defensa de sus intereses por conseguir mayores asignaciones de créditos que por elaborar programas ajustados a las innovaciones en las disciplinas y a la formación de los alumnos de cara a su integración en el mercado de trabajo. También se critica el exceso de carga lectiva, que puede dar al traste con la pretensión de acortamiento de las enseñanzas. Por otra parte, muchos profesores dudan de la capacidad de las universidades para impartir las enseñanzas prácticas y para ofrecer las optativas tal como están diseñadas en los planes, y piensan que las restricciones presupuestarias han dificultado de manera decisiva su aplicación.

La renovación del tercer ciclo, que es el aspecto más avanzado de la reforma, y aquel en el que las universidades han gozado de un mayor grado de libertad para desarrollar sus propias iniciativas, presenta unos resultados que la mayoría de los entrevistados considera muy decepcionantes. Muchos departamentos que imparten el doctorado no poseen la plantilla suficiente para organizar programas completos en sus respectivas disciplinas, a lo que se añade la escasa coordinación de los profesores a la hora de decidir el contenido de los cursos y los mínimos cambios introducidos en los métodos de la enseñanza de posgrado.

En definitiva, la reforma de las enseñanzas se puede considerar como un proceso que presenta importantes claroscuros. Aunque algunos entrevistados han hablado de un modelo de educación superior en el futuro próximo más cercano al "sistema americano, con licenciaturas más cortas y programas de posgrado y doctorado más largos e intensos", no es del todo evidente que esto se esté produciendo. Parece más probable, por el contrario, un mantenimiento de las tradicionales carreras largas y recargadas de materias, con contenido más académico que práctico, junto a un doctorado consistente casi exclusivamente en la elaboración de una tesis doctoral.

CAPÍTULO NUEVE

LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA EN LAS UNIVERSIDADES

En este capítulo se examinan los avances producidos en el desarrollo de la investigación científica en las universidades. Éste es, sin duda, el aspecto más exitoso de la reforma, puesto que tanto los testimonios de los profesores entrevistados como todos los indicadores de producción científica muestran que se ha producido una mejora sustancial de la misma desde principios de los años ochenta.

Así, de acuerdo con la información procedente del *Institute for Scientific Information* -de las bases de datos *Science Citation Index*, *Social Science Citation Index* y *Arts and Humanities Citation Index*- las publicaciones recogidas en dichas bases con algún autor adscrito a una institución española representaban el 0,5 por ciento del total en 1982, y las citas de publicaciones españolas ascendían a cerca del 0,4 por ciento del total de citas. En 1992, las publicaciones habían subido al 1,56 por ciento, y las citas al 1,4 por ciento, es decir, habían triplicado su índice de participación. Los resultados de las distintas áreas de conocimiento, no obstante, experimentaban una gran variación, puesto que la mayor parte de las publicaciones españolas con impacto internacional se centraban en tres grupos de áreas: las Ciencias Clínicas, de la Vida, y Física y Química, acumulaban el 80 por ciento de las publicaciones entre 1981 y 1992 (CICYT, 1995, pp. 214-15). Por el contrario, las Ingenierías y la Agricultura daban resultados mucho más pobres, en tanto que las Humanidades y las

Ciencias Sociales tenían un índice de penetración internacional muy bajo¹.

A pesar de las diferencias entre las áreas, la evolución de la producción científica española, que en gran medida se lleva a cabo en las universidades, se ha mostrado muy favorable durante la década considerada. Esto contrasta, sin duda, con la descripción menos optimista de otros aspectos de la educación superior española, que hemos visto a lo largo de los capítulos precedentes. En los dos apartados que siguen veremos que el aumento de la producción científica, al menos en lo que se refiere a las universidades, debe considerarse ante todo como el resultado del incremento en la financiación específica para la realización de proyectos y otras acciones investigadoras, y no tanto el efecto de cambios organizativos en el seno de las instituciones.

En este sentido, en el primer apartado se describe brevemente la evolución de la política científica española durante los últimos años, marcada por la promulgación en 1986 de la Ley de Fomento y Coordinación de la Investigación, y por la puesta en marcha del Plan Nacional de Investigación a partir de 1988, iniciativas que han implicado un considerable aumento de los recursos destinados a la investigación, tanto para equipamientos, como para proyectos y becas.

En el segundo apartado se explica la organización del trabajo de investigación dentro de las universidades, que se realiza de manera individual o en grupos pequeños, con escasas conexiones dentro de la propia institución, e incluso dentro de los mismos departamentos. El apoyo de los órganos de gobierno de las universidades a la investigación no parece ser importante, de manera que ésta se realiza a partir de iniciativas individuales y de pequeños grupos, con financiación que generalmente es externa a la propia universidad. En todo caso, comprobaremos que si bien en todos los departamentos estudiados se aprecia un notable esfuerzo por incrementar la

¹ Entre 1981 y 1992 el 9,7 por ciento de las publicaciones en el conjunto de las tres bases de datos citadas se clasificaban en las áreas de Ciencias Sociales, en tanto que sólo el 1,8 por ciento de las publicaciones españolas se centraban en dichas áreas. Las cifras para Arte y Humanidades eran, respectivamente, el 10,2 y el 2,9 por ciento (CICYT, 1995, p. 215).

producción investigadora, las diferencias de actitud de los profesores respecto a la investigación siguen siendo notables.

9.1. La política científica

En el apartado 3.6 de esta tesis hemos visto que desde finales de los años sesenta el gobierno había adoptado una actitud más favorable a la investigación científica de lo que había sido la norma en las décadas anteriores. Esto se había traducido en la puesta en marcha de nuevas políticas, como el programa de Formación de Personal Investigador, asociado a los Planes de Desarrollo Económico y Social, el programa de ayudas a la investigación en las universidades del Ministerio de Educación y Ciencia, o el relanzamiento del Fondo Nacional de Investigación, gestionado por la Comisión Asesora para la Investigación Científica y Técnica (CAICYT), que habían permitido la consolidación de nuevos grupos de trabajo en numerosas áreas. A partir de 1979, además, coincidiendo con la reorganización de la CAICYT, se mejoraron los métodos de evaluación de los proyectos de investigación, al establecerse la revisión de los mismos por "pares", y se aumentaron de manera más decidida los recursos para las actividades científicas.

La Ley de Reforma Universitaria, como ya hemos visto, pretendía ayudar al desarrollo científico general del país, y en particular a una mayor presencia de la investigación en las universidades, cuya penuria constituía, para algunos profesores e intelectuales, el principal problema al que se enfrentaban las instituciones de educación superior en España. La LRU, además de establecer una serie de reformas organizativas que se anticipaban beneficiosas para la investigación, como el impulso a la estructura departamental, o la autonomía para contratar proyectos de investigación con entidades públicas y privadas -aspectos que veremos en el apartado siguiente-, preveía dos mecanismos fundamentales para el fomento de las actividades científicas: un aumento sustancial en la dotación de los recursos destinados a tales fines, y una política de coordinación del esfuerzo investigador, que estableciera

prioridades con objeto de aprovechar al máximo los medios utilizados.

Por lo que se refiere al primero de los mecanismos, no parece que se produjera un importante aumento del gasto en investigación científica en las universidades durante los tres primeros años de la reforma. Así, por un lado, como se observa en la Tabla 9.1, el Fondo Nacional de Investigación, que era, como veíamos en el capítulo 3º, la principal fuente de recursos de las universidades para la realización de proyectos, experimentó un cierto retroceso primero, y un estancamiento después, entre 1982 y 1985. Sólo a partir de 1986, coincidiendo con la promulgación de la Ley de Ciencia, se produjo una expansión apreciable de dicho fondo, que continuaría entre 1988 y 1990 (Tabla 9.2). Por otro lado, las ayudas del Ministerio de Educación a la investigación en las universidades y escuelas técnicas superiores permanecieron prácticamente estancadas durante aquellos años, puesto que sólo aumentaron de 661 a 742 millones (Portela Marco, p. 51), lo que en términos reales representaba un descenso del 17 por ciento. Por su parte, si se atiende a la Tabla 9.3, se puede observar que la evolución del gasto total de I+D realizado en las instituciones de educación superior entre 1982 y 1985 aumentó un 48 por ciento en cifras absolutas -pasó de 21.500 millones a 32.000 millones-, pero que descontando la inflación, se traducía sólo en un 9 por ciento de aumento real, que en su mayor parte se debía simplemente a la expansión de las plantillas de profesores². El porcentaje del gasto en I+D ejecutado en las universidades descendió, además, del 22,4 al 20,6 por ciento entre los años citados.

Los datos más positivos correspondían a la evolución del número de becarios del programa de Formación de Personal Investigador, cuyo aumento fue del 46 por ciento entre 1982 y 1985 (Tabla 9.4), así como a la progresión del gasto en I+D en el conjunto del país, que se incrementó en un 19 por ciento en términos reales, y pasó de representar el 0,52 por ciento del PIB en 1982 al 0,6 en 1985 (Tabla 9.3). Este último esfuerzo, que era resultado del mayor gasto

² No hay que olvidar que un porcentaje de los salarios de los profesores está contabilizado como gasto en I+D, y que, por lo tanto, cualquier aumento en su número implica estadísticamente un incremento en el gasto investigador.

realizado en las empresas (véase INE, 1994, p. 29), parecía modesto, sin embargo, en comparación con los deseos expresados por el gobierno socialista de duplicar en unos pocos años el porcentaje del producto nacional destinado a la investigación (PSOE, 1983, p. 52).

La política científica comenzó a cambiar de manera sustancial a partir de 1985 y 1986, cuando se emprendieron dos iniciativas importantes para las universidades. Por una parte, se produjo un impulso a las ayudas a la investigación en las universidades públicas por parte del Ministerio de Educación y Ciencia. La creación, en marzo de 1985, del Fondo de Investigación Universitaria (OM de 29 de marzo de 1985, BOE del 9 de abril), que sustituía a la antigua regulación de las ayudas ministeriales, supuso la asignación de una mayor cantidad de recursos a las universidades, para que éstas posteriormente los distribuyeran entre sus departamentos e institutos de acuerdo con sus necesidades investigadoras. Dicho fondo se incrementó en un 40 por ciento en 1986 con respecto al año anterior (Portela Marco, p. 51), y aunque la cantidad final era y sigue siendo modesta, se ha permitido, como veremos en el apartado siguiente, que todos los departamentos cuenten con una pequeña suma inicial para emprender actividades investigadoras, algo que antes no resultaba tan sencillo.

Por otra parte, en 1986 se promulgó la Ley de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica (Ley 13/1986 de 14 de abril). En su preámbulo, la ley de Ciencia -como ha sido conocida desde entonces- se justificaba en la necesidad de corregir los males tradicionales de la producción científica española, "básicamente centrados en la insuficiente dotación de recursos y desordenada coordinación y gestión de los programas investigadores, así como asegurar que España participe plenamente en el proceso en que están inmersos los países industrializados de nuestro entorno". El proceso al que se refería el preámbulo era la carrera por mantenerse en la vanguardia del cambio tecnológico, en un contexto internacional caracterizado por una sostenida crisis económica y una intensa competencia industrial. En este sentido, la ley se proponía establecer instrumentos que marcaran las prioridades en materia de investigación y programaran los recursos, y para ello introducía dos novedades principales, que explico a continuación: en primer lugar,

se reforzaba la estructura administrativa destinada a la coordinación de la política científica y, en segundo lugar, se disponía la puesta en marcha de un Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, en cumplimiento del artículo 149.1.15 de la Constitución, que atribuía al Estado la competencia sobre el fomento y la coordinación de la investigación.

Por lo que se refiere a la primera novedad, a partir de la ley de Ciencia, la antigua CAICYT ha sido suprimida y ha pasado a constituirse la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), compuesta de representantes de los departamentos ministeriales relacionados con la investigación, designados por el gobierno³. Éste es el órgano encargado de elaborar y supervisar el seguimiento del Plan Nacional, del que hablaré posteriormente, así como de asignar los recursos del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación, que es el instrumento presupuestario del citado Plan. Como unidad de apoyo administrativo a la CICYT existe una Secretaría General del Plan Nacional de I+D, que se encarga de la gestión técnica y la recopilación de información necesaria para que aquél organismo desarrolle su labor. Además, hay una Comisión Permanente de la CICYT, compuesta por miembros de la misma y presidida por el Secretario de Estado de Universidades e Investigación, entre cuyas funciones se encuentran, con los asesoramientos de expertos que estimen oportunos, la elaboración de los Programas Nacionales y la supervisión de sus contenidos científico-técnicos (Lafuente y Oro, p. 26).

Por su parte, la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP), asimismo dependiente de la CICYT, ha sido el órgano encargado de realizar la evaluación de la calidad científica de los proyectos presentados por los investigadores y de las solicitudes de

³ Como veíamos en el capítulo 3º, la CAICYT se componía, además de representantes ministeriales, de miembros de las universidades y centros de investigación. La CICYT, presidida por el Ministro de Educación y Ciencia, cuenta con representantes de los ministerios de Educación, Industria, Asuntos Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda, Agricultura, Pesca y Alimentación, Obras Públicas y Transportes, Cultura, Sanidad, y del Gabinete de la Presidencia del Gobierno (Lafuente y Oro, p. 26).

becas, y de proponer cuáles han de ser concedidos; el método utilizado habitualmente es el de la evaluación por pares (*peer review*), para lo cual la Agencia cuenta con un banco de evaluadores con más de 7.000 investigadores, 1.500 de ellos extranjeros (Lafuente y Oro, p. 27). Dadas las dificultades inherentes al establecimiento de un sistema de evaluación científica, otros organismos, además de los gestores del Plan Nacional, han recurrido a los servicios de la ANEP y así, ésta ha evaluado proyectos a propuesta de las comunidades autónomas, fundaciones de cajas de ahorros y las propias universidades; esta circunstancia muestra también, en definitiva, que dicha agencia ha ganado un cierto prestigio en el ámbito español, gracias al grado de calidad y confidencialidad con los que lleva a cabo su tarea (CICYT, 1995, p. 23).

La ley ha establecido otros dos organismos consultivos y de coordinación. El Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, presidido también por el Ministro de Educación y Ciencia, e integrado por un representante de cada comunidad autónoma y de aquéllos que designe el gobierno de entre los miembros de la CICYT, ha de promover la concertación de la investigación científica de las distintas comunidades autónomas entre sí, y de éstas con la Administración del Estado. El Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología, presidido por el Ministro de Industria, reúne a representantes de la comunidad científica, los agentes sociales y responsables de la programación científica, con objeto de proponer objetivos y asesorar a la CICYT en la elaboración del Plan, así como revisar el grado de cumplimiento del mismo, especialmente en lo que se refiere a su repercusión social y económica. A estos órganos hay que añadir la Comisión Mixta Congreso-Senado de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, a la que corresponde elaborar un dictamen anual sobre el cumplimiento del Plan Nacional (CICYT, 1991, p. 79).

En lo que respecta a la segunda novedad introducida por la ley de Ciencia, cabe destacar que a partir de su promulgación y durante más de un año se estuvo preparando el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, cuya primera fase se concibió para el cuatrienio 1988-91. Tal como disponía la ley, el Plan Nacional consistía en un proyecto para la actuación de los

poderes públicos en materia investigadora, que determinaba los objetivos generales que debían perseguirse con la investigación, en relación con las necesidades sociales, económicas y culturales del país, además de establecer guías para coordinar los esfuerzos de las distintas administraciones y organismos públicos.

El Plan incluía tres tipos de programas. En primer lugar, contaba con los Programas Nacionales, gestionados directamente por la CICYT, y que preveían la financiación de proyectos, becas e infraestructuras en aquellas áreas consideradas prioritarias en el propio Plan, debido a su especial importancia de la investigación científica en estos campos, tanto básica como aplicada, de cara a las necesidades nacionales. Algunos ejemplos de programas nacionales durante el período 1988-91 han sido: Biotecnología, Salud, Tecnología de Alimentos, Estudios sobre América Latina, Nuevos Materiales, Electrónica, etc, además del Programa Nacional de Formación de Personal Investigador, que ha financiado la formación y perfeccionamiento de investigadores en las áreas propias de los citados programas.

En segundo lugar, se han puesto en marcha varios Programas Sectoriales, definidos así por ser propios de ciertos departamentos ministeriales y organismos públicos, y gestionados por éstos, aunque coordinados con la CICYT. El más importante de los programas sectoriales es, sin duda, el de Promoción General del Conocimiento, administrado por el Ministerio de Educación y Ciencia, y cuyo objeto ha sido fomentar el desarrollo de la ciencia básica de calidad en todos los campos del saber. Con dichos fondos se han financiado multitud de acciones en centros de investigación, como obras de infraestructura, proyectos de investigación, becas de posgrado, ayudas para la celebración de congresos y reuniones y bolsas de viaje, buena parte de las cuales se han llevado a cabo en las universidades. Así, por ejemplo, cerca del 70 por ciento de los recursos asignados a proyectos de investigación en 1993, con cargo al Programa de Promoción del Conocimiento, fueron a parar a las universidades (CICYT, 1995, p. 123). Este programa es el más significativo para la mayoría de los departamentos universitarios, puesto que abarca todas las áreas de conocimiento y no sólo las prioritarias.

En tercer lugar, se encuentran los programas de las Comunidades Autónomas que, en razón de su interés y de los acuerdos llegados entre ellas y el gobierno, se puedan incluir en el Plan Nacional de I+D, y ser financiados por ambas administraciones. Este ha sido el caso, por ejemplo, del Programa de Química Fina, promovido por la Generalitat de Cataluña, gestionado por la Comisión Interdepartamental de Investigación e Innovación Tecnológica de dicho gobierno autónomo, y financiado a partes iguales por el Fondo Nacional y la Generalitat (CICYT, 1993, p. 44).

El Plan Nacional ha sido revisable cada año, en función de los recursos disponibles y de los acuerdos a que han podido llegar los distintos organismos y administraciones. En todo caso, en el período 1992-95 se ha desarrollado la segunda fase del Plan, en la que se han llevado a cabo algunos cambios en la definición de los programas nacionales, si bien se ha mantenido intacta la estructura básica del mismo.

La Tabla 9.2 muestra la evolución de la financiación de los programas nacionales (Fondo Nacional) y sectoriales del Plan Nacional de I+D. Se puede observar, por una parte, que el incremento de los recursos ha sido importante con respecto a los asignados por el antiguo Fondo Nacional de Investigación hasta 1987, si bien a partir de 1992 se ha iniciado un claro retroceso. Por otra parte, se aprecia que la financiación del Fondo Nacional, es decir, de los programas destinados a las líneas prioritarias, ha superado siempre con creces a los de los programas sectoriales, cuya principal partida es el Programa de Promoción General del Conocimiento; en este sentido, parece evidente que la asignación a las investigaciones "orientadas", o con prioridad temática, ha prevalecido sobre la investigación de temática libre.

El importante aumento de la financiación que ha supuesto la puesta en marcha del Plan Nacional de I+D ha sido claramente percibido por los universitarios, como veremos en el apartado siguiente. Al incremento de la financiación para la investigación científica han contribuido, además, las iniciativas de las Comunidades Autónomas, de empresas y fundaciones privadas, así como los programas Marco de investigación y desarrollo de la Unión Europea.

En su conjunto, el aumento de los gastos de I+D ha sido considerable durante el período 1985-91, como se aprecia en la Tabla 9.3. Esta evolución se ha visto ayudada, obviamente, por el favorable ciclo de los citados años, que ha permitido una amplia expansión del gasto público. En 1992, los gastos en I+D han superado el medio billón de pesetas, lo que representa el 0,94 por ciento del PIB, muy por encima del 0,52 por ciento de 1982, aunque todavía alejado de las cifras de los países más desarrollados de la OCDE, que normalmente superan el 2 por ciento del PIB (CICYT, 1991, p. 40). Los gastos realizados en las universidades también han experimentado un gran aumento, puesto que han pasado de 32.000 millones en 1985 a 121.000 millones en 1992, con un 147 por ciento de incremento a precios constantes. Aún con todo, durante la segunda mitad de la década de los ochenta el porcentaje de gasto en I+D ejecutado en las instituciones de educación superior ha descendido con respecto al total -del 22,2 por ciento de 1984 al 20,4 por ciento de 1990-, debido a la gran expansión de los gastos realizados en las empresas. La reducción de dicho gasto empresarial a partir de 1990 (INE, 1994, p. 29), coincidiendo con la crisis económica, ha dado lugar a que la participación relativa de las universidades haya vuelto a aumentar en 1991 y 1992.

9.2. La organización de la actividad investigadora dentro de las universidades

La dedicación de los profesores a las tareas investigadoras varía bastante según los casos, pero una mayoría de profesores la sitúa entre un 30 y un 50 por ciento de su tiempo. Esto supone que, si se resta el tiempo que dicen dedicar a las labores administrativas -entre el 10 y el 20 por ciento-, los profesores tienden a repartir su tiempo a partes iguales entre la docencia y la investigación, con un ligero predominio de la primera. Este dato concuerda con el proporcionado por la encuesta de empleo del tiempo del

profesorado universitario elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 1991), que determinaba que los profesores ocupaban el 40 por ciento de su tiempo, por término medio, a la investigación. No obstante, la definición de lo que cada profesor entiende por investigación varía en ocasiones. En general, en las áreas experimentales los profesores identifican la dedicación a la investigación con el tiempo que permanecen en el laboratorio, en tanto que en las Ciencias Sociales y las Humanidades las respuestas de los profesores suelen ser mucho más imprecisas.

La dedicación a la investigación de los profesores jóvenes en formación varía notablemente en unos casos y otros. Algunos de ellos, que han ingresado hace relativamente poco en la docencia y aún no poseen un dominio claro de la asignatura que imparten, dedican casi todo su tiempo a preparar la docencia, a pesar de que ellos deberían ser, precisamente, los que más tiempo dedicaran a la investigación, dado que se encuentran en fase de realización de su doctorado. Por el contrario, otros sí pueden dedicar casi todo su tiempo a las tareas científicas, debido a que su carga docente es mucho más liviana -sólo clases prácticas o sustituciones- o incluso prácticamente inexistentes.

Al igual que ocurre en otros sistemas universitarios, la organización de las labores de investigación es muy distinta en las áreas de Ciencias Experimentales y las de Humanidades y Ciencias Sociales. En las primeras existen grupos de investigación, que llevan a cabo trabajo colectivo, en tanto que en las segundas las tareas son casi siempre individuales. En estas últimas el trabajo de investigación se realiza por cada profesor de acuerdo con su propio criterio, y generalmente por procedimientos que algunos entrevistados denominan "artesanales": sin financiación externa -aunque en algunos casos aislados sí se gestionan proyectos-, sin ninguna coordinación con otros de su departamento, y con frecuencia no realizado físicamente en la universidad, sino en el propio domicilio.

En las áreas experimentales los grupos suelen ser más pequeños de lo que describe la literatura sobre otros países de nuestro entorno. Normalmente no están formados por más de cinco personas, aunque algunos pueden llegar cerca de los diez. Es raro que cuenten con más de dos profesores numerarios, y el resto del grupo suele estar

formado por ayudantes, asociados y becarios. En cada departamento suele haber varios grupos, al menos uno por área, y en las áreas más numerosas puede haber varios. Cada grupo desarrolla sus propios proyectos de investigación -puede ser uno o varios-, generalmente con financiación externa, y con escasa coordinación entre ellos. La falta de coordinación es llamativa, porque no sólo se produce entre los grupos de las distintas áreas de conocimiento de un departamento, sino en ocasiones dentro de la misma área, donde varias líneas pueden seguir trayectorias muy distintas y mantener un nivel de comunicación muy bajo.

La financiación externa es absolutamente imprescindible para realizar investigación en las áreas experimentales. El trabajo de laboratorio exige, lógicamente, equipo y material más costoso que en las no experimentales, además de personal adicional, en forma de becarios o ayudantes de laboratorio, que en casi todos los casos es preciso buscar fuera de la universidad, dado que los fondos de ésta para la investigación son muy pequeños. El organismo del que se normalmente se obtienen las ayudas en estas áreas es la CICYT, aunque no es infrecuente que los grupos obtengan financiación, generalmente de menor cuantía, procedente de otros organismos y de la empresa privada, si bien, en el caso de los departamentos estudiados, estas últimas han sido esporádicas: los profesores argumentan que las empresas quieren "resultados inmediatos", en tanto que los grupos pretenden publicar y formar investigadores, de manera que los objetivos no siempre cuadran.

Los fondos obtenidos por cada área de conocimiento de la universidad son muy escasos, y apenas sirven para cubrir algunos gastos básicos de material, que en ocasiones, por otra parte, es utilizado más en las clases prácticas que en la propia investigación. En este sentido, algunos entrevistados argumentan que la universidad no financia la investigación, sino que es ésta la que resulta financiada a partir de los proyectos, ya que entre un 10 y un 15 por ciento de la financiación de los proyectos es detraída por la junta de gobierno en razón de los "gastos imputables" a los mismos, es decir, los gastos en infraestructura universitaria necesarios para desarrollar el correspondiente proyecto.

En general, los profesores entrevistados identifican dos razones que explican la mayor relevancia actual de la investigación en la universidad. Por una parte, las posibilidades de obtener ayudas para realizarla han aumentado notablemente. Los fondos de la universidad, aunque pequeños, constituyen un punto de partida no despreciable, que en determinadas áreas, con menos exigencias de material, representa un porcentaje alto de las necesidades de gasto extra en investigación. Las ayudas externas son, como decía, más frecuentes, y en las áreas con una producción científica más desarrollada -las ciencias experimentales- los profesores suelen tener unas expectativas razonables de obtener los proyectos solicitados, aunque los grupos más pequeños, obviamente, cuenten con menos posibilidades.

Por otra parte, los profesores encuentran ventajas evidentes en llevar a cabo investigación científica. En los concursos de acceso al profesorado numerario se tiene en cuenta el currículum investigador de los candidatos, especialmente las publicaciones. Aunque, como veíamos en el capítulo 7º, lo importante para ganar el concurso es la condición de candidato local, incluso en ese caso suele exigirse que el aspirante del propio departamento posea un cierto historial investigador. En muchas de los concursos para plazas de profesor contratado esto es aún más evidente, porque los méritos investigadores suelen tener un mayor peso específico en la decisión final de la comisión que en los concursos para numerario. La importancia concedida a la investigación es elogiada por algunos entrevistados, que incluso argumentan que debería ser casi el criterio exclusivo de evaluación. Otros entrevistados, sin embargo, critican lo que consideran un peso excesivo de las publicaciones a la hora de evaluar los currículos de los profesores, en detrimento de la docencia, que según una decana de Beta, "es lo que da de comer a los profesores". La apreciación de la investigación científica es muy distinta en unos profesores y otros, pero parece claro que en todas las áreas ha tendido a consolidarse como una actividad exigible a cada uno de los profesores.

Otras ventajas que proporciona la investigación a los profesores son la posibilidad de entablar contactos internacionales, viajar a otros

centros, y en el caso de los profesores jóvenes, obtener becas de investigación en España o para estancias en países extranjeros.

En definitiva, los cambios organizativos relacionados con la investigación han sido limitados. Se ha incrementado el número de grupos de investigación dentro de las Ciencias Experimentales, gracias a las mayores posibilidades de obtener financiación, pero los equipos siguen siendo pequeños, y no suelen disponer de un fuerte apoyo en infraestructura por parte de la universidad. Los cambios en las Ciencias Sociales y Humanidades parecen haber sido aún menores, puesto que la investigación en dichos campos sigue siendo artesanal en muchos casos. Sí, como resulta evidente, se ha producido un aumento en la producción científica en la casi totalidad de las áreas, ésta parece ser el resultado de iniciativas individuales, fomentadas por la existencia de más fondos externos para proyectos, especialmente en el caso de las Ciencias Experimentales, y por la tendencia a exigir un cierto currículum investigador en los concursos de acceso al profesorado, además de por otros incentivos, como la posibilidad de obtener becas individuales o de desarrollar contactos internacionales.

TABLAS DEL CAPÍTULO NUEVE

TABLA 9.1. Evolución del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica entre 1982 y 1987 (millones de ptas corrientes y números índice: 1985=100)

	Fondo Nacional (millones ptas)	Índice 1985=100
1982	7.672,3	114,5
1983	6.812,5	90,6
1984	8.531,7	102,0
1985	9.102,6	100,0
1986	12.849,0	129,7
1987	12.958,3	124,3

Fuente: MEC, 1988, p. 34.

TABLA 9.2. Evolución del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica y de los Programas Sectoriales entre 1988 y 1993 (millones de ptas corrientes)

	Fondo Nacional	Programas Sectoriales	Total
1988	13.043	7.798	20.841
1989	19.703	7.830	27.533
1990	24.224	9.120	33.344
1991	19.919	14.144	34.063
1992	19.530	10.209	29.739
1993	20.397	10.856	31.253

Fuente: CICYT: 1993, 1994 y 1995.

TABLA 9.3. Evolución del gasto en investigación y desarrollo entre 1982 y 1992: gasto total y gasto en instituciones de educación superior

	Gasto total (millones de ptas corrientes)	Porcentaje PIB (coste factores)	Gasto de I+D en educación superior (millones ptas corrientes)	Porcentaje gasto educa- ción superior/total
1982 (1)	96.002	0,52	21.552	22,4
1983	107.664	0,51	24.772	23,0
1984	126.199	0,53	28.032	22,2
1985	155.341	0,60	31.987	20,6
1986	197.676	0,67	36.778	18,6
1987	230.509	0,70	43.667	19,0
1988	287.689	0,78	55.366	19,2
1989	339.324	0,82	69.270	20,4
1990	425.829	0,92	86.721	20,4
1991	479.372	0,95	106.507	22,2
1992	503.252	0,94	121.594	24,2

Fuente: INE, 1994.

(1) Se puede observar una discrepancia entre las cifras de gasto en I+D del año 1982 presentadas en esta tabla y las de la Tabla 3.9. Ello se debe a que el estudio del INE de 1994, del que se han recogido los datos de la presente tabla, ha modificado los criterios para el cálculo del gasto en las universidades, al considerar que los profesores utilizan el 40 por ciento de su tiempo en I+D y no el 33 por ciento que se estimaba anteriormente. El nuevo criterio se ha aplicado a las cifras de todo el período, y de ahí que según esta tabla el porcentaje de gasto investigador con relación al PIB sea

del 0,52 por ciento en 1982, cuando en la anterior estadística se afirmaba que era del 0,47 por ciento.

TABLA 9.4. Evolución del número de becarios de los programas de Formación del Personal Investigador entre 1982 y 1992

	España	Extranjero	Total
1982 (1)	1.640	225	1.865
1983	2.114	246	2.360
1984	2.250	339	2.589
1985	2.355	377	2.732
1986	2.613	389	3.002
1987	3.240	443	3.683
1988 (2)	3.906	741	4.647
1989	4.596	1.135	5.371
1990	5.081	1.422	6.503
1991	5.137	1.410	6.547
1992	4.301	1.055	5.356

Fuente: *Anuario de El País*, 1988, p. 137; CICYT: 1993 y 1994.

(1) Entre 1982 y 1987 se incluyen los becarios del Programa de Formación del Personal Investigador.

(2) A partir de 1988 se incluyen los becarios del Programa Nacional de Formación del Personal Investigador y de los Programas Sectoriales de Promoción General del Conocimiento y de I+D Agrario y Alimentario.

464 / Políticas de reforma universitaria...

CAPÍTULO DIEZ

CONCLUSIONES FINALES

En la Introducción de esta tesis se planteaban los cuatro grandes temas de investigación a los que debía responder el presente estudio. Veíamos que era necesario, en primer lugar, describir la situación de la universidad española antes de la reforma, con indicaciones acerca del nivel de calidad de los servicios prestados por las mismas y la identificación de los principales problemas que justificaban la elaboración de una transformación global del sistema. También era necesario, en segundo lugar, describir el programa contenido en la Ley de Reforma Universitaria, y determinar qué tipo de autonomía se reguló, qué objetivos se perseguían con ésta, y cómo se definían los instrumentos de control y programación necesarios para llevar las innovaciones a buen término. En tercer lugar, debía describirse el proceso de puesta en marcha de la reforma y comprobar hasta qué punto se había producido una mejora en la calidad de los servicios prestados por las instituciones, de acuerdo con los objetivos definidos en la ley. Por último, se había de indagar en las causas de las posibles divergencias entre los objetivos formulados y los resultados obtenidos, para lo cual se elaboraban algunas hipótesis de partida.

1) La primera de las cuestiones ha sido tratada extensamente en los capítulos 2º y 3º de la tesis. En el capítulo segundo ha quedado expuesto que el sistema universitario español, todavía a principios de la década de los sesenta, estaba dominado por unas estructuras que básicamente remitían al siglo XIX. El férreo monopolio ejercido por el estado contrastaba con la amplia libertad académica de que disfrutaban los catedráticos, quienes, amparados además en su

categoría de funcionarios, gozaban de un alto prestigio social y de poca influencia en las más altas esferas de gobierno. La universidad se caracterizaba por el escaso nivel de comunicación entre las distintas facultades, e incluso las distintas cátedras dentro de cada facultad, cada una de las cuales era el territorio sobre el que imperaba el correspondiente catedrático. El procedimiento de selección de estos últimos mostraba bien a las claras las contradicciones entre las reglas formales de la oposición, aparentemente rigurosas y objetivas, con la realidad práctica, dominada por la existencia de redes de patronaje que manipulaban sistemáticamente aquéllas. La enseñanza, por su parte, seguía lastrada por una concepción arcaica, basada únicamente en la clase magistral y una selección más o menos estricta de los alumnos mediante los exámenes de fin de curso, y dejando casi siempre de lado la formación e investigación científicas.

En los años sesenta, sin embargo, el panorama varió sustancialmente cuando, a tenor de los profundos cambios sociales y económicos que se estaban produciendo en España, las universidades comenzaron a acoger a un número cada vez más importante de alumnos, procedentes además de capas sociales anteriormente excluidas. Esta expansión mostró las enormes limitaciones del viejo sistema universitario español, a la vez que servía de caja de resonancia para las frecuentes muestras de protesta contra el régimen de Franco, que iban progresivamente en aumento. De esta manera, en un breve espacio de tiempo se generalizó la percepción de que el modelo tradicional ya no era viable, y que por ello era necesario efectuar profundos cambios en el sistema de enseñanza superior, que fueran más allá de las tímidas innovaciones parciales que se habían intentado hasta entonces.

En el siguiente capítulo, el tercero, se explica el intento de reforma global del sistema educativo que supuso la elaboración y puesta en marcha de la Ley General de Educación, a partir de 1970. Dicha ley, que planteaba innovaciones como la supresión de las pruebas de acceso a la universidad y la integración de toda la educación superior en las universidades, contribuyó a que en unos pocos años el sistema universitario español alcanzara la categoría de "educación superior de masas", con una importantísima expansión del número de alumnos y con la diversificación de las enseñanzas y las

titulaciones. Sin embargo, pese a las evidentes mejoras que la expansión universitaria reportó a la sociedad, tanto desde el punto de vista de la igualdad, dada la evidente subida del nivel cultural medio, como de la mejora profesional de la población activa, pudo apreciarse que la misma no contribuyó a solucionar los numerosos problemas que habían acuciado a la universidad española desde la década anterior. Antes bien, dichos problemas tendieron a agudizarse, puesto que a las dificultades suscitadas por la masificación de las aulas, y las consiguientes polémicas surgidas del intento de limitar el acceso de los alumnos a los centros, se sumó un complicado conflicto protagonizado por los profesores no numerarios. La contratación, en condiciones laborales deplorables, de un gran número de profesores interinos y encargados de curso, con objeto de hacer frente a la enorme demanda educativa que se había producido en esos años, creó las condiciones para una larga disputa en el seno de las instituciones, dadas las escasas perspectivas de promoción de dichos profesores no numerarios y la falta de acuerdo entre los propios universitarios sobre los criterios para una posible reforma de los procedimientos de selección del profesorado. Todo ello se agravó, además, por las especiales circunstancias políticas que atravesaba el país en la última etapa del franquismo.

La gran conflictividad de ese período impidió que se llevaran a cabo otras reformas propuestas por la LGE, como la concesión de un mayor grado de autonomía a las universidades, o la modernización de las enseñanzas. Por lo que se refiere a esta última, los cambios efectuados en las titulaciones y los planes de estudio fueron más formales que de contenido, y aunque se tendió a multiplicar el número de especialidades de cada enseñanza, esto fue el resultado, en la mayoría de las ocasiones, del deseo de los profesores de aumentar el peso específico de sus disciplinas, más que de consideraciones docentes o científicas. En general, los intensos debates llevados a cabo durante estos años se centraron preferentemente en meros aspectos laborales y de reparto de áreas de poder, quedando las cuestiones académicas en un segundo plano. A pesar de dicha circunstancia, la actividad científica de las universidades experimentó un progreso indudable, aunque cabe

asegurar que ello se debió más al resultado de políticas científicas concretas que a una consecuencia de la propia LGE.

El restablecimiento de la democracia no atemperó el clima de discusión y enfrentamiento por cuestiones laborales e ideológicas entre los integrantes de la comunidad universitaria. Aunque parecía existir un consenso respecto a la necesidad de que las universidades se constituyeran en régimen de autonomía, lo que se reflejó en la disposición constitucional que reconocía tal derecho (art. 27.10), la falta de acuerdo sobre la definición y contenido del autogobierno dieron al traste con el proyecto de Ley de Autonomía Universitaria. El desacuerdo se centraba sobre todo en tres cuestiones: la posibilidad de que los gobiernos autónomos adquirieran las competencias públicas en enseñanza universitaria dentro de sus respectivos territorios, la capacidad de las universidades para establecer sus propias plantillas y seleccionar a su profesorado, y la existencia de un órgano de participación social entre las instituciones de gobierno de cada universidad. Las discrepancias sobre estas cuestiones, tanto en la comunidad universitaria, como entre los partidos políticos, e incluso en el seno del partido gobernante, Unión de Centro Democrático, hicieron imposible que pudiera llegar a ponerse en marcha una reforma que trataba de hacerse de manera consensuada, de modo que los problemas de los setenta -conflicto del profesorado, cuestionamiento de la selectividad de los alumnos, mal funcionamiento general de las instituciones- se adentraron plenamente en la década siguiente.

2) La segunda gran cuestión de la tesis, el contenido de la Ley de Reforma Universitaria, ha sido el objeto del capítulo 4º de la tesis. En él hemos visto que el panorama de la educación superior española cambió sustancialmente tras la victoria del PSOE en las elecciones de octubre de 1982, que permitió la presentación, en agosto del año siguiente, de la Ley de Reforma Universitaria. Básicamente, ésta no se distanciaba en exceso de los anteriores proyectos de la LAU, dado que en esencia respondía a muchos de los criterios consensuados entre un sector de UCD y el PSOE cuando éste se encontraba en la oposición. No obstante, la enorme mayoría parlamentaria que disfrutó este partido, así como la hábil estrategia dispuesta -elaboración discreta, tramitación rápida y favorecimiento de los

grupos más conflictivos, PNNs y minorías nacionalistas-, permitió que el proceso escapase al fracaso al que se había visto abocada la LAU. Pese a todo, la LRU tampoco estuvo libre de reticencias, en particular entre el cuerpo de catedráticos, quienes fundamentalmente discreparon acerca de la regulación de los consejos sociales, aunque acabaron cediendo en sus presiones ya que, en todo caso, la nueva ley les permitía seguir ocupando los puestos más altos de la jerarquía académica.

La LRU proponía una reforma claramente orientada en dos direcciones. La primera de ellas, amparada en la Constitución, establecía el ámbito de la propia autonomía universitaria, delimitando las competencias de las distintas administraciones, central y autonómicas. Así, se definía un amplio margen para la autonomía de las instituciones, que incluía la elección participativa de los órganos de gobierno, la elaboración de presupuestos, la configuración de plantillas y la selección del profesorado funcionario, aunque esto último con ciertas limitaciones. No obstante, dicha autonomía no era concebida como un autogobierno puramente académico, sino que se creaba un órgano de participación de los diversos agentes sociales, el Consejo Social, que contaba con importantes atribuciones de supervisión en materia presupuestaria y de programación.

La ley también permitía traspasar gradualmente a las Comunidades Autónomas competencias en materia de planificación y financiación de los centros, pese a que el gobierno central se reservaba la fijación de los procedimientos de acceso de los alumnos a la universidad y la determinación de los títulos de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional, así como las directrices para los planes de estudios de éstos. Toda la política universitaria quedaba coordinada por un nuevo órgano con funciones asesoras, el Consejo de Universidades, que contaba con participación académica, política y social.

La segunda de las direcciones a las que se orientaba la LRU era la mejora del funcionamiento de la universidad. Se pretendían crear las condiciones que permitieran la mejora de la calidad universitaria desde el punto de vista docente e investigador, así como obtener mayores avances en la democratización de la educación superior, y reforzar a ésta como mecanismo de integración social. En este

sentido, la LRU impulsaba cinco reformas generales. Una primera estaba orientada hacia el desarrollo de políticas de inversión y de ayuda a los estudiantes, que garantizaran una mayor igualdad de oportunidades a todos los grupos sociales. Una segunda propugnaba el reforzamiento de la estructura departamental, tras los intentos fracasados de los años sesenta y setenta por establecerla. Ello había de permitir, en principio, una mejor integración y coordinación de los profesores en las labores docentes e investigadoras. La tercera reforma consistía en un cambio en la regulación del profesorado, la mayoría del cual se pretendía que pasara al estatus de funcionario público y con dedicación exclusiva, distribuyéndolo, ya fuera para facultades o para escuelas universitarias, en dos categorías. Además, se pretendía reforzar las conexiones entre la universidad y el mundo profesional y empresarial, y para ello se admitía la contratación de profesionales y especialistas de reconocida solvencia. De igual manera se autorizaba la contratación de profesores visitantes para promover los intercambios entre unas universidades y otras. Todo ello debería ir acompañado de una mejora en la formación del profesorado, redefiniendo la figura del ayudante, reformando el ciclo de doctorado y variando los procedimientos de selección del mismo. En este último proceso las universidades adquirieron un amplio grado de autonomía, pues eran estas mismas las que creaban las plazas, convocaban los concursos y designaban a dos de los cinco vocales de las comisiones juzgadoras. En cuanto a la cuarta reforma, ésta incidía en las enseñanzas, al plantear la distinción entre títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional y otros títulos específicos de cada universidad. Sólo los primeros estarían regulados por el gobierno, quien establecería el oportuno catálogo de denominaciones y las directrices generales para que en todo caso, tuvieran siempre unos contenidos mínimos iguales para todas y cada una de las universidades españolas, aunque éstas, en última instancia, también pudiesen decidir acerca del resto del plan de estudios. La quinta y última de las reformas hacía referencia a la necesidad de fomentar la investigación científica dentro de las universidades, a la cual había de contribuir grandemente la nueva estructura departamental, así como la creación de institutos de investigación. Para el fomento de la

investigación se contaba, además de con una mayor financiación pública, con la ayuda de entidades privadas.

En mismo capítulo 4º hemos visto que el modelo de universidad planteado en la LRU requería la presencia de tres condiciones básicas. En primer lugar, se hacía necesario un verdadero desarrollo de la autonomía universitaria, como instrumento efectivo para la ulterior transformación de las instituciones, que permitiera, entre otras cosas, la adaptación de las estructuras internas a los esquemas departamentales propuestos en la ley, y facilitara así la adecuada selección del profesorado según criterios meritocráticos. Al mismo tiempo, la autonomía propiciaría la modernización de las enseñanzas, dado que las universidades podrían elaborar sus propios planes de estudios, a la vez que se creaban las mejores condiciones para el desarrollo de la investigación científica, debido la mayor capacidad de maniobra que se concedía a las instituciones a la hora de establecer proyectos y nuevas relaciones con otras entidades y empresas.

Una segunda condición básica era la puesta en funcionamiento de una serie de mecanismos presentes en la ley pero aún por desarrollar, como eran el Consejo de Universidades, las directrices generales de los planes de estudio o la ley de Ciencia. Todos estos instrumentos resultaban imprescindibles si se pretendía evitar que la LRU siguiera los pasos de la LGE.

Junto a las condiciones anteriores, se requería un decidido incremento de la financiación de la universidad por parte de los poderes públicos, que permitiera la expansión de los centros de educación superior, el aumento de las plantillas docentes, la puesta en marcha de los nuevos planes de estudio y el incremento de la capacidad investigadora de las instituciones.

3) El tercer tema de la investigación, la puesta en marcha de la reforma, ha sido desarrollado entre los capítulos 5º y 9º. En el capítulo 5º hemos visto que durante el período transcurrido entre 1983 y 1993 se ha vuelto a producir una enorme expansión del sistema de educación superior, dado que, al igual que en la década precedente, se ha duplicado de nuevo el número de alumnos. La expansión de la demanda ha obligado, tanto a los poderes públicos centrales como a los autonómicos, a continuar en su política de expansión de la oferta educativa superior, creando nuevas

universidades y centros y ampliando los ya existentes. Pese a todo, la presencia de centros multidisciplinares, que imparten distintas enseñanzas universitarias, ha evitado la atomización de los centros, algo que había sido característico de la época anterior.

En todo caso, durante este período los filtros para el ingreso del alumnado en la universidad no han variado sustancialmente con respecto a los años previos, dado que se han seguido manteniendo la misma política de apertura y los criterios escasamente selectivos. Aunque la masificación de los centros ha obligado al establecimiento de límites al acceso, éstos se han basado en la capacidad de las instituciones para impartir las enseñanzas con unas mínimas condiciones de idoneidad, es decir, a una mera relación entre el número de alumnos y el espacio físico de los centros, sin contar para nada la *ratio* ideal entre alumnos por grupo y profesor. En este sentido, el garantizar el derecho al estudio ha sido el criterio político dominante durante estos años, y ha podido suponer una dificultad adicional para mejorar la calidad de la enseñanza y la investigación llevadas a cabo en las instituciones.

El incremento de la financiación también ha acompañado a la expansión del sistema universitario en esta década, lo que ha significado una diferencia importante con respecto a la puesta en marcha de la LGE. Este aumento se ha producido especialmente en las operaciones de capital, traduciéndose en una considerable mejora de las instalaciones universitarias. Pese a todo, la gran expansión del alumnado ha hecho que el incremento del gasto por alumno y año, aunque importante, esté todavía muy alejado del de otros países europeos y de la OCDE, y quede como un problema de difícil solución para el futuro inmediato.

En el capítulo sexto, dedicado al autogobierno de las universidades, se ha descrito el proceso de puesta en marcha de las reformas organizativas promovidas por la LRU en las dos universidades del estudio de casos, que han sido denominadas Alfa y Beta. Se ha podido apreciar que, pese a establecer ambas universidades en sus estatutos, de manera bastante fiel, el modelo estructural previsto por la reforma, los resultados han sido poco satisfactorios en relación con los objetivos perseguidos.

En primer lugar, se ha observado que la representación de los distintos estamentos universitarios es más equilibrada que antes de la reforma, dado que grupos como los profesores no numerarios, los alumnos y el personal no docente han alcanzado una representación significativa en los órganos colegiados de gobierno. Pese a todo, las grandes decisiones en las unidades básicas de la organización, es decir, los departamentos y las áreas de conocimiento, excluyen a menudo a estos grupos, ya que suelen ser tomadas, mediante procedimientos informales, únicamente por los profesores numerarios.

En segundo lugar, se ha producido una concentración de competencias en los órganos centrales de gobierno de la universidad, dado que casi todas las grandes cuestiones -aprobación de planes de estudio, elaboración de programas, de planificación y de presupuestos, planificación de plantillas y convocatoria de concursos para la provisión de plazas del profesorado- han de ser ejercidas o supervisadas por la institución en su conjunto. Estas labores son ejercidas por las juntas de gobierno en ambas universidades, si bien son el rector y su equipo de gobierno quienes, mediante su influencia en los plenos o a través de las comisiones, ejercen la mayor capacidad de control sobre las decisiones. Sin embargo, la concentración de competencias en los órganos centrales de gobierno de la universidad no ha conllevado un desarrollo parejo de los mecanismos internos de evaluación y de control de la calidad, lo que se pensaba que podía ser una de las mayores ventajas de la autonomía universitaria. Las decisiones suelen reducirse a un mero reparto de los recursos económicos por parte de la junta de gobierno, mediante procedimientos que se pueden calificar como "automáticos" o "rutinarios", ya que no calibran la calidad o el rendimiento de los distintos departamentos y áreas, y se limitan a seguir criterios cuantitativos como, por ejemplo, el número de estudiantes dependientes de cada unidad.

En tercer lugar, parece claro que los Consejos Sociales se habían visto incapaces de llevar a cabo las principales funciones supervisoras y programadoras para las que habían sido creados. Así, tras la sentencia 26/1987 del Tribunal Constitucional, que anuló ciertos artículos de la LRU, los consejos han perdido la principal

competencia que les atribuía la LRU, que era transferir plazas de profesorado vacantes de unas áreas a otras. En otras cuestiones de su responsabilidad, los Consejos Sociales se limitan a sancionar la programación plurianual y los presupuestos que ya vienen elaborados por los órganos de gobierno académicos, de manera que su labor queda casi siempre reducida a un mero aspecto de ratificación o de manifestación de sugerencias.

En cuarto lugar, los departamentos no han asumido las funciones que les atribuía la LRU, y han pasado a ser en muchos casos meras agrupaciones administrativas de unidades de conocimiento, con escasas o nulas relaciones entre sí. Con frecuencia, dado que el número de profesores de cada área existente en una universidad determinada no alcanza el mínimo establecido en la legislación, se ha recurrido a la unión de áreas distintas para poder formar departamentos, de modo que son aquellas las que ejercen en la práctica las competencias atribuidas a los departamentos. La coordinación de labores docentes e investigadoras, las propuestas de los miembros de comisiones juzgadoras en los concursos convocados por la universidad, o la selección de los profesores contratados, son todas cuestiones decididas por los miembros de cada área de conocimiento son los que deciden, en tanto que el consejo de departamento se limita a asumir y transmitir dichas decisiones a los órganos superiores. De igual modo, para el reparto de los recursos asignados por la junta de gobierno a los departamentos -los presupuestos de docencia e investigación- el consejo de departamento acude a criterios automáticos para su distribución, evitándose así todo tipo de conflictos.

A esto hay que añadir que la estructura departamental se ve también deteriorada por el hecho de que los centros docentes y sus directores conservan una capacidad de influencia y de coordinación muy superior a la que les otorga la legislación. Esto se observa en circunstancias tales como el papel de los centros en la elaboración de los planes de estudio y en la capacidad de intermediación de los decanos, y es apreciable tanto en la universidad Alfa como la Beta, pese a que en la primera se ha puesto un especial empeño en resaltar la independencia de los departamentos con respecto a los centros docentes.

El capítulo séptimo se ha dedicado a los cambios llevados a cabo en la estructura, la formación y la selección del profesorado durante los primeros diez años de vida de la LRU. La primera conclusión que puede extraerse de ello es el hecho de que los objetivos perseguidos en un principio sólo muy parcialmente se han alcanzado. En un principio, se ha conseguido que un mayor porcentaje de profesores se integre en los cuerpos docentes, y también han aumentado sensiblemente las posibilidades de mejora en la formación del profesorado joven. No obstante, en otros aspectos de la reforma del profesorado los resultados han sido muy pobres, como en los casos de la incorporación de especialistas provenientes del mundo profesional, o en lo que respecta a las mejoras de las condiciones de empleo de los profesores en formación y en la mejora de los procedimientos de selección y promoción.

Los cambios en la estructura del profesorado se iniciaron con la celebración de las pruebas de idoneidad, que dieron la condición de titular de universidad y de escuela universitaria a casi cinco mil profesores. Estas pruebas carecieron de una normativa definida en su regulación, lo que permitió a las distintas comisiones juzgadoras actuar con una amplia disparidad de criterios, y a menudo con una cierta arbitrariedad. De esta suerte, aunque algunas de ellas actuaron con una gran dureza, rechazando a un buen número de aspirantes, en general, la mayoría de las mismas se caracterizaron por su actitud permisiva, siguiendo incluso criterios "compasivos" que trataban de reparar las "injusticias" cometidas desde tiempo atrás con los PNNs.

Con posterioridad, el denominado *Documento n.º 3* ha programado la expansión y reestructuración de las plantillas en las universidades del territorio MEC. En el documento se ha programado, siguiendo baremos como el número de titulaciones y de alumnos y la configuración de los planes de estudio, la dotación presupuestaria correspondiente a cada universidad para el período 1986-1992. Dado el aumento global de la financiación, la expansión del profesorado en todas las universidades ha sido muy importante en estos años. No obstante, el ritmo de crecimiento ha sido menor que el de los alumnos, con lo cual la *ratio* alumno/profesor ha seguido el ritmo ascendente que ya había tenido en las dos décadas anteriores.

El *Documento n.º 3* proponía como ideal una estructura en la que cada universidad contase con 60 por ciento de profesorado numerario, dejando en todo caso libertad para que cada universidad adaptase su plantilla según criterios propios. De hecho, se ha producido un sensible aumento en el número y porcentaje de profesores numerario, que ha llevado incluso a que la *ratio* alumno/profesor numerario haya mejorado notablemente. Aún con todo, no se ha llegado a conseguir ese objetivo del 60 por ciento, puesto que el porcentaje de numerarios se sitúa en torno a la mitad de las plantillas.

En todo caso, el principal desajuste entre lo propuesto por el *Documento n.º 3* y la evolución real de las plantillas se ha debido al imprevisto aumento del número de asociados, dado que las universidades se han servido de los contratos de asociado para expandir sus plantillas, y hacer frente así al continuo aumento del alumnado. Dichas plazas se crean en gran número porque son más económicas y permiten su creación a tiempo parcial, por lo cual sus obligaciones docentes pueden ajustarse mejor a las necesidades de la institución. Las plazas de asociado suelen ser ocupadas por gente de procedencia muy diversa, como recién licenciados, estudiantes de doctorado, profesores de bachillerato, y sólo ocasionalmente por profesionales ajenos al mundo académico, quienes eran el personal a quien se dirigía este tipo de figura docente. Esto se ha comprobado tanto en la universidad Alfa, perteneciente a una pequeña ciudad carente de industria, como en Beta, situada en una gran área metropolitana altamente industrializada y con abundante oferta de profesionales.

Parece claro que la creación de plazas de asociado ha ido en detrimento de las ayudantías, con la consecuencia de que jóvenes profesores en período de formación han de cargar con una amplia responsabilidad docente, para la que a menudo no están todavía preparados, y deben también, con frecuencia, abandonar de manera temporal sus tareas investigadoras hasta que consiguen preparar el programa de la asignatura que han de impartir. Aún con todo, la formación de los profesores jóvenes parece haber experimentado, en líneas generales, una mejora, debido al incremento de los medios con

los que se realiza la investigación científica y a los mejores contactos internacionales que poseen muchos departamentos.

Sin lugar a dudas, el aspecto en el que los objetivos planteados por la LRU y los logros obtenidos marcan una mayor diferencia es en el de la selección del profesorado, ya que los concursos previstos por la ley han resultado ser escasamente meritocráticos y competitivos. La autonomía universitaria ha servido, en la práctica, para que las universidades establezcan sistemas de selección y promoción interna de su profesorado, atendiendo especialmente a criterios personales y no a los méritos de los candidatos. Este proceso se da con mayor fuerza en el caso de los profesores numerarios, pese a haber para este caso unos controles teóricamente más estrictos.

Esto sucede, en primer lugar, porque los departamentos escogen a los profesores contratados de entre sus propios licenciados y estudiantes de tercer ciclo. Este procedimiento es, en definitiva, similar al que existía antes de la reforma, si bien parece que ahora el criterio personal del catedrático cuenta menos en relación con otros criterios más objetivos, como el expediente académico del candidato, su currículum o la tenencia de alguna beca previa.

En segundo lugar, el paso a la condición de funcionario se lleva a cabo mediante un concurso controlado totalmente por la universidad, que convierte el proceso en algo muy parecido a un ritual; gran parte de las plazas de titular creadas lo son en virtud de un procedimiento de "reconversión" o "transformación" de otras ya existentes de asociado o ayudante, quedando el interesado ligado a la nueva plaza mediante un contrato de interino y, tras un período de uno a tres años en el que adquiere mayor experiencia, opta la plaza en disputa desde una cómoda situación de candidato local de esa universidad. El resultado, contando con que la comisión juzgadora cuenta con dos miembros designados por la universidad convocante, de un total de cinco, es previsible en la inmensa mayoría de los casos. Si a esto unimos que a menudo sólo haya un candidato, dado que otros potenciales aspirantes desisten al saber que hay un competidor local, parece claro que la estrategia mayoritaria seguida por los candidatos locales sea la de esperar a que la universidad transforme su propia plaza en una de titular.

En tercer lugar, el paso de la titularidad a la cátedra también se ha convertido en un mecanismo de promoción interna, algo que constituye el cambio más notable con respecto al anterior proceso de oposiciones. Se ha establecido en las universidades una política de "reconversión" de plazas de catedrático, motivo por el que se dotan de estas plazas a áreas con candidatos considerados aptos para ocuparlas, y que, además, son los que en la práctica eligen a los dos miembros de su propia universidad que ha de juzgarlos en el concurso, asegurándose casi con seguridad el puesto, aún en detrimento de posibles candidatos con mayores méritos.

En definitiva, los mecanismos de promoción interna hacen que la movilidad del profesorado entre universidades sea muy escasa y circunscrita a circunstancias muy especiales, como la provisión de plazas en centros de nueva creación, o el programa ministerial PROPIO, que fomenta la dotación de plazas en departamentos con un perfil investigador sobresaliente. En condiciones normales, la endogamia ha pasado a ser el resultado habitual de los concursos, lo que puede interpretarse como la concurrencia de tres factores. En primer lugar, se debe a la propia debilidad de las comunidades científicas universitarias, que no han sido capaces de establecer mecanismos de evaluación de los nombramientos, y dejan que sea cada departamento o área los que decidan, de acuerdo con criterios que a menudo se alejan de cualquier consideración académica. En segundo lugar, la generalización de la endogamia favorece que a la larga todos los departamentos se vean forzados a adoptar una actitud localista similar, porque de otra manera se cerraría sin remedio las salidas profesionales de sus profesores en formación. En tercer lugar, parece claro que la LRU no ha establecido los mecanismos de coordinación y control que existen en otros sistemas públicos de educación superior, como Francia y Alemania, y que impiden, por ejemplo, la promoción de los profesores dentro de su misma universidad.

El capítulo octavo se ha centrado en la reforma de las enseñanzas, destacando que éste es el aspecto en que ha habido, desde un principio, una más amplia participación de las universidades en la elaboración de la política. Todo el proceso de reforma se ha llevado a cabo bajo la dirección del Consejo de Universidades en

mayor medida que por los órganos administrativos del Ministerio de Educación, y en él han participado todas las instituciones educativas. Las líneas maestras de esta reforma han sido: el ensanchamiento del número de titulaciones, junto a la unificación en las denominaciones de aquéllas con contenidos similares, el acortamiento de la duración teórica de las licenciaturas -que sin embargo ha sido acompañada, paradójicamente, de una mayor carga lectiva-, y el establecimiento de planes de estudio más flexibles, basados en el sistema de créditos, con una parte de su contenido definida como materia troncal por el Consejo de Universidades, otra como obligatoria por las propias universidades, y otra como optativa, a lo que se añade un porcentaje de carga lectiva que el alumno suma con materias de su libre elección.

En términos generales, algunos profesores elogian este proceso de reforma, que ha facilitado administrativamente el que cualquier universidad establezca las enseñanzas de una nueva titulación, ya que ahora no se necesita crear un centro específico para ello. Además, estos planes posibilitan al alumno el que éste configure su propio currículo, dado que el porcentaje de materias optativas y libres puede alcanzar entre el 20 y el 40 por ciento de su carga lectiva. Del mismo modo, se ha señalado como muy positivo la propuesta de una mayor docencia práctica, así como una cierta renovación del contenido de algunos planes.

Por el contrario, las principales críticas radican en que numerosos profesores y departamentos han reaccionado en defensa de sus intereses con más ahínco del deseable, procurándose las mayores asignaciones de créditos, y dejando de lado la tarea de elaborar programas acorde con las innovaciones de cada disciplina y con la estricta formación del alumnado, sobre todo de cara a su posterior enfrentamiento al mercado laboral. Otra crítica habitual es la que afecta a la excesiva carga lectiva, que puede poner en peligro la intención de acortar las carreras. Asimismo, muchos profesores ponen en duda la capacidad de las universidades para impartir las enseñanzas prácticas y ofrecer las optativas tal y como están diseñadas en los planes, dado que no poseen el suficiente número de profesores para desdoblarse los cursos y reducir el tamaño de los grupos. El proceso, en definitiva, presenta evidentes lagunas, y no es en modo alguno remota la posibilidad de que se mantengan las estructuras

tradicionales de carreras largas, con mucha materia lectiva y escasos contenidos prácticos.

Por su parte, la reforma del doctorado presenta unos resultados que también pueden calificarse de decepcionantes por muchos de los profesores entrevistados. Buena parte de los departamentos no poseen plantillas de profesorado suficientes para organizar programas completos y rigurosos, a lo que hay que añadir la escasa coordinación entre los docentes a la hora de decidir los métodos y los contenidos de los cursos de posgrado. En este sentido, el doctorado sigue consistiendo, como antes de la reforma, en la elaboración de la tesis doctoral, sin una enseñanza posgraduada de calidad previa a la tesis.

En el capítulo 9º se ha explicado que el desarrollo de la investigación científica ha sido, indudablemente, el aspecto más exitoso de la reforma, puesto que tanto los testimonios de los profesores entrevistados como los indicadores de producción científica muestran una mejora sustancial de la misma con relación a épocas anteriores. Dicha mejora parece ser el resultado de la mayor disponibilidad de fondos externos para la realización de proyectos de investigación, sobre todo en las áreas de Ciencias Experimentales, que han estimulado las iniciativas de los individuos y grupos que trabajan dentro de la universidad. En general, han aumentado los incentivos para realizar investigación, a causa de la tendencia a exigir un cierto currículum investigador en los concursos de acceso al profesorado, y también por la posibilidad de entablar contactos con otros países, realizar viajes u obtener becas para el desarrollo de proyectos. Los aspectos organizativos relacionados con la investigación, sin embargo, no parecen haber cambiado, como tampoco parece aumentado el apoyo de los órganos de gobierno de cada universidad a los grupos investigadores más activos de la institución.

4) Por último, cabe indagar en alguna de las posibles causas que expliquen las divergencias entre los objetivos formulados por la LRU y los resultados finalmente obtenidos. Esto se ha ido efectuando, de alguna manera, a lo largo de los capítulos precedentes, pero en las páginas que restan se harán ciertas consideraciones finales en relación con este punto.

En este estudio se ha podido determinar que varias de las innovaciones previstas se han visto diluidas por el mantenimiento de determinadas actitudes, comportamientos y valores que ya eran predominantes antes de la reforma. Un ejemplo evidente es la falta de integración de los departamentos, que en la gran mayoría de los casos no son sino una agrupación de profesores de áreas de conocimiento distintas, con escasa conexión entre ellas, y poca capacidad para desarrollar enseñanzas propias, incluida una enseñanza posgraduada propiamente dicha, o realizar una investigación de altura. La independencia y falta de coordinación entre las áreas de conocimiento recuerda a la antigua organización en cátedras, que se caracterizaba por la "soberanía" que cada una de éstas ejercía sobre una disciplina o asignatura determinada. Otro aspecto en el que se puede detectar una sustancial continuidad es en la reforma de las enseñanzas, la cual, a pesar de que se hayan producido innovaciones, como una mayor flexibilidad a la hora de configurar el propio currículo de cada estudiante, se ha caracterizado por un mantenimiento de los contenidos y un aumento de la carga lectiva, algo no muy distinto en la reforma propiciada por la Ley General de Educación. Tanto en una como en otra parece haber prevalecido la defensa de los intereses de los profesores por encima de las consideraciones académicas y científicas. Asimismo, el fracaso de la reforma del doctorado muestra las dificultades de cambiar ciertos conceptos sobre la enseñanza muy arraigados en una buena parte de los profesores, para los cuales no son evidentes las ventajas de una enseñanza posgraduada formal previa a la elaboración de la tesis.

La selección del profesorado también muestra la continuidad de los comportamientos y actitudes de muchos profesores. Si antes de la reforma eran frecuentes las relaciones de patronaje entre los catedráticos y sus subordinados, y los profesores influyentes podían manipular las oposiciones para colocar a sus pupilos, la autonomía universitaria no ha hecho sino cambiar las estrategias que han de seguirse para conseguir idénticos fines. La influencia directa en el Ministerio de Educación ha perdido importancia, pero la pugna por imponer a candidatos propios, independientemente de los méritos de posibles candidatos alternativos, se lleva a cabo igualmente a otros niveles, en los órganos de gobierno de cada universidad y en el seno

del departamento respectivo. Es destacable, en este sentido, que la valoración de los méritos científicos sigue siendo muy desigual en unos profesores y otros, a pesar del progreso evidente de la producción científica en el conjunto de la universidad, de manera que es frecuente que dichos méritos sean relegados en favor de otras consideraciones, como la antigüedad de los candidatos o las conexiones personales de éstos.

El cambio en las actitudes y comportamientos de los profesores en los aspectos mencionados constituía, precisamente, una de las metas fundamentales de la reforma emprendida a partir de la LRU. El relativo fracaso en la consecución de tal meta puede explicarse a partir de las cuatro hipótesis a las que aludía en el apartado 1.3 de la tesis: la falta de desarrollo de los instrumentos legislativos y reglamentarios previstos en la reforma, la carencia de los recursos financieros precisos para implantar las reformas, la existencia de objetivos políticos parcial o totalmente contradictorios con el impulso a la calidad, y las deficiencias del diseño institucional establecido en la LRU.

Por lo que se refiere a la primera hipótesis, parece claro que sí se ha producido el desarrollo de la mayor parte de los mecanismos legales e institucionales previstos en la LRU. En primer lugar, se han realizado las transferencias a las Comunidades Autónomas que así lo disponían en sus estatutos. En segundo lugar, el Consejo de Universidades se ha puesto en marcha, y se le han asignado las funciones decisorias y consultivas que le atribuía la legislación. En tercer lugar, se ha desarrollado la autonomía universitaria, con la puesta en práctica de los estatutos universidades y los órganos de gobierno elegidos en el seno de cada institución. Además, al menos en lo que se refiere a las universidades estudiadas, éstas han establecido en sus estatutos, sin apenas reticencia, los mecanismos diseñados en la LRU, y en especial la estructura departamental. En cuarto lugar, otros instrumentos legislativos y reglamentarios previstos, como la Ley de Ciencia, o los decretos sobre directrices de planes de estudio, también se han ido elaborando en los primeros años de la reforma, con la excepción del decreto que ha permitido el establecimiento de universidades privadas, que no se ha aprobado hasta 1991, y de la aprobación por el Consejo de Universidades de

los módulos objetivos para la fijación de límites al acceso, que no se han establecido hasta 1993.

En todo caso, el órgano menos desarrollado es el Consejo Social, debido a la sentencia del Tribunal Constitucional que anuló algunas de sus competencias. No está claro, sin embargo, hasta qué punto la sentencia ha podido influir por sí misma, puesto que no hay constancia de que el Consejo Social ejerciera aquellas funciones antes de la misma, y tampoco parece que ahora ejerza las que le quedan. El Consejo social sigue siendo visto por los universitarios como un órgano escasamente legitimado para intervenir en la vida académica, lo que no le diferencia en exceso de los antiguos Patronatos.

En este sentido, y a diferencia de lo que ocurrió con la puesta en marcha de la Ley General de Educación, no parece que las carencias en la consecución de los objetivos de la LRU puedan achacarse a la falta de desarrollo de los instrumentos legislativos y reglamentarios previstos. El mantenimiento de los comportamientos anti-reforma puede explicarse, en algunos casos, por el no cumplimiento de las normas, y en otros, porque éstas no afectan a dichos comportamientos, pero en modo alguno puede atribuirse a un freno en la voluntad política de implantar la reforma.

En lo que respecta a la segunda hipótesis, se aprecia claramente que en la última década ha habido muchos más recursos destinados a la universidad. Aunque el gasto en educación superior en España no pueda compararse al de los países con sistemas universitarios más preocupados por la calidad, como Estados Unidos, sí es comparable en términos del PIB con el de muchos países europeos, lo que ha contribuido, por ejemplo, a la mejora de las infraestructuras. No obstante, los gastos en investigación y desarrollo, de cuyo nivel también depende, en buena medida, la calidad del sistema educativo superior, siguen en porcentajes muy alejados de los europeos, aunque su gran incremento en los últimos años ha producido mejoras en la producción investigadora. En cualquier caso, el incremento de los recursos en términos absolutos ha sido muy grande, de modo que no pueden atribuirse a dicho factor los limitados efectos de la reforma en la calidad.

Sin embargo, y aquí nos adentramos en la tercera hipótesis, el incremento presupuestario se ha traducido en su mayor parte en la

expansión del sistema, con una continuación del incremento del número de alumnos y de universidades. La política de acceso es más abierta que nunca, excepto quizá en el período 1971-74, cuando se eliminaron las pruebas de acceso, de manera que las autoridades educativas se han visto obligadas a establecer límites en aquellas enseñanzas y centros más demandados, para así distribuir mejor a los alumnos. En este sentido, parece claro que la salvaguardia y fomento del derecho a la educación parece un objetivo más defendido y legítimo que la búsqueda de la calidad, y esto es así tanto para el gobierno como, incluso, para la mayoría de los profesores. La colisión entre el objetivo democratizador y el de calidad no sólo se ha producido porque la masificación de los grupos haya impedido mejorar la calidad de la enseñanza, sino también porque la expansión ha favorecido el mantenimiento de ciertas prácticas, como la contratación de jóvenes en formación como profesores a tiempo parcial, con las negativas consecuencias que esto ha implicado.

Por último, en lo que respecta a la cuarta hipótesis, existe suficiente evidencia para afirmar que el diseño institucional establecido en la reforma no se ha manifestado como el más adecuado para los objetivos de calidad perseguidos. Esto se observa, por ejemplo, en que la estructura de departamentos se ha mostrado escasamente coordinada con la definición de las áreas de conocimiento. Más importante es, sin duda, que la autonomía en la toma de decisiones no ha estado acompañada de la puesta en marcha de un adecuado sistema de incentivos para que las instituciones adaptaran su conducta a aquellos patrones que se consideraban deseables. Así, por ejemplo, el hecho de que todas las universidades tengan asegurado un determinado flujo de recursos económicos públicos, con independencia de la calidad de los servicios prestados por cada institución, constituye sin duda un importante elemento disuasorio de la mejora de la calidad. Las universidades saben que la financiación de sus actividades está asegurada por los poderes públicos, y que la demanda de sus servicios lo está prácticamente también, gracias a las políticas expansivas que garantizan un número creciente de estudiantes cada año, y a que los distritos universitarios convierten a cada universidad en un cuasi-monopolio en su territorio, con las excepciones de Madrid y Barcelona, que ofrecen una limitada

opción. La incapacidad legal de las universidades por atraer a buenos estudiantes de otros distritos se traduce en su falta de interés por ofrecer servicios atractivos a los mismos, lo que a su vez se aprecia en cuestiones como la reforma de los planes de estudio, hechos sin tener apenas en cuenta los aspectos formativos de la enseñanza y los intereses de los estudiantes.

Sin embargo, el aspecto en que las deficiencias del diseño institucional resultan más evidentes es probablemente en la selección del profesorado, donde se observa una casi total falta de interés de los departamentos en competir por los profesores y de las instituciones en asegurar que los departamentos basen sus decisiones en criterios meritocráticos. Es evidente que no existen incentivos adecuados para que las universidades compitan por los mejores profesores, porque, por una parte, no están claras las ventajas para la institución -no está claro si van a conseguir mejores estudiantes por ello, ni más recursos, quizá los de investigación, pero no es evidente-, y sí están claras las desventajas: aquellas universidades que acepten profesores de otras instituciones estarían cerrando el paso a sus propios profesores en formación, quienes no lograrían entrar en otro departamento distinto. A la falta de incentivos se une la falta de mecanismos de control y coordinación que sí hay en otros sistemas públicos de educación superior, como la imposibilidad de ser promovido dentro de la misma universidad, y que tratan de corregir las tentaciones endogámicas inherentes a todo grupo profesional o administrativo.

De esta manera, las universidades españolas pueden verse como instituciones burocráticas a las que se ha concedido la autonomía en aspectos de su gestión y toma de decisiones, sin haber adquirido al tiempo el control de los mecanismos que hacen a un organismo responsable de sus acciones y consciente de la necesidad de establecer procedimientos de autoevaluación. Arraigadas en una tradición de escaso progreso científico, no es sorprendente que las universidades hayan sido incapaces de establecer por sí mismas, sin estímulos externos, los procedimientos que aseguran una educación superior de calidad. En este sentido, la reforma emprendida por la LRU ilustra que la concesión de un mayor grado de autonomía de las universidades es un proceso complejo que puede conducir a resultados muy contradictorios.

APÉNDICE: CUESTIONARIO

A. DATOS PERSONALES

- Puesto actual en el departamento, categoría administrativa y año de acceso a la misma. Tipo de dedicación.
- Historial académico y profesional:
 - Estudios y titulaciones
 - Puestos que ha ocupado anteriormente, en el departamento y fuera de él, con categoría y dedicación (fechas). Otros trabajos
 - Estancias en el extranjero
 - Oposiciones y concursos a los que se presentó y no fue elegido, o fue elegido y no aceptó (fechas)
 - ¿En cuántas publicaciones e investigaciones has intervenido?

B. HISTORIA DEL DEPARTAMENTO

- Fecha de creación. ¿Ha habido fusiones o separaciones de otros departamentos?
- ¿Ha tenido siempre el mismo tamaño? Número aproximado de profesores y sus categorías.
- ¿Ha tenido siempre las mismas asignaturas?

C. CULTURA ACADÉMICA

- * Cultura de la disciplina académica y organización del trabajo
- ¿Qué actividades lleva a cabo: enseñanza, investigación, administrativas u otras? ¿Cómo las distribuye?
- Enseñanza:
 - ¿Cómo se imparten las asignaturas? ¿Cada profesor imparte su asignatura o sólo una parte de los programas?
 - ¿Cómo se reparten las asignaturas entre los profesores?
 - ¿Cómo se elaboran los programas?
 - ¿Tiene la facultad la posibilidad de elaborar sus propios planes de estudios?

-Investigación:

- ¿Cómo se lleva a cabo la investigación? ¿Individualmente o en equipos más o menos integrados?
- ¿Cómo se financia?
- Programas de investigación en los que participas tú y el departamento

-Relaciones externas del departamento:

- Cooperación e intercambios con otros departamentos de la misma área de conocimiento e institutos de investigación.
- Cooperación con organismos de la administración pública y con empresas.

- Opinión sobre la propia disciplina académica. Su situación en España y en el mundo. Conocimiento sobre los principales investigadores en la propia disciplina. ¿Dónde están los principales departamentos o institutos de investigación?

* Cultura de la institución

-Toma de decisiones dentro de la universidad:

- Dentro del departamento, ¿qué tipo de decisiones se toman? ¿cómo se toman, en reuniones, por el director? Las reuniones, ¿son participativas, o ya está todo decidido? ¿Qué predomina en las decisiones tomadas dentro del departamento, el conflicto o el consenso?
- (Para los órganos de gobierno) Describa sus actividades como órgano de gobierno
- ¿Qué tipo de decisiones que se toman en una junta de facultad? ¿Y en un claustro universitario? ¿Y en la junta de gobierno?
- ¿Participas en instancias superiores al departamento (facultad y universidad).
- Opinión sobre la importancia que cada una de ellas tiene en la vida universitaria.

- Relación del profesor y del departamento con otros departamentos de la propia facultad y la universidad.

-¿Con qué nivel de la universidad se identifica más? (departamento, facultad, universidad).

-Opinión sobre la calidad del departamento, la facultad y la universidad. Opinión sobre su futuro.

* Política de selección y promoción del profesorado

-¿Cómo se selecciona a los becarios y ayudantes?

-¿Cuáles son los pasos o etapas en la formación de los profesores?

-Opinión sobre la carrera académica "ideal".

-¿Cómo se forman los tribunales para los concursos de titulares y catedráticos? (Cómo se elige al presidente y al vocal de la propia universidad).

-¿Ha formado parte de algún tribunal? ¿Cómo se llevó a cabo la selección del candidato en tales casos?

-Opinión sobre la forma ideal de seleccionar a los profesores.

-Perspectivas personales de carrera académica.

* Proceso de reforma de los planes:

- Descripción del proceso en el propio centro

-¿Consideras que los planes son innovadores? ¿Han mejorado los anteriores?

* Cultura del cuerpo administrativo

-Participación del profesor en asociaciones de profesores. Simpatía por ellas.

-Relación con otras personas pertenecientes al mismo cuerpo.

-Opinión sobre los profesores de la misma categoría (sobre su calidad, funciones y recursos de que disponen) en relación con otras categorías.

-Opinión sobre cuál es el modelo ideal de profesorado (tipo de jerarquización y distribución ideales).

D. OPINIÓN SOBRE LA UNIVERSIDAD EN GENERAL

489/ Políticas de reforma universitaria...

- Opinión sobre el funcionamiento de la universidad.
- Opinión sobre los cambios acaecidos recientemente en la universidad.
- Opinión sobre el futuro de la universidad. ¿Qué debería hacerse?

BIBLIOGRAFÍA

- Almenar, Salvador. 1989. "Las aportaciones presupuestarias del Estado y de las Administraciones públicas". *La financiación de la Enseñanza Superior*, comp. por el Consejo de Universidades. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Alted Vigil, Alicia. 1991. "Bases político-ideológicas y jurídicas de la Universidad franquista durante los Ministerios de Sáinz Rodríguez y primera época de Ibáñez Martín". *La Universidad española bajo el régimen de Franco (1939-1975)*, comp. por Juan José Carreras Ares y Mariano Peset Reig. Zaragoza: Institución Fernando el Católico: 95-124.
- Álvarez de Morales, Antonio. 1975. "Los precedentes del Ministerio de Educación". *Revista de Educación* 240: 87-98.
- Alvira Martín, Francisco, y Carmen Collazos. 1976. *El rol del profesor universitario*. Madrid: Instituto Nacional de Ciencias de la Educación.
- Arango, Joaquín, Julio Carabaña y Emilio Lamo de Espinosa. 1978. "Sobre la docencia universitaria de la burocracia pública: el asunto de las oposiciones". *Sistema* 23: 105-128.
- Asís Roig, Agustín E. 1989. "Aproximación histórica y significado actual del régimen jurídico vigente del doctorado en España". *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, coordinado por Rafael Gómez-Ferrer Morant. Madrid: Civitas, pp. 273-326.
- Becher, Tony y Maurice Kogan. 1992. *Process and Structure in Higher Education*. Londres: Routledge. Primera edición: 1980.
- Ben-David, Joseph. 1992. *Centers of Learning. Britain, France, Germany, United States*. New Brunswick: Transaction Publishers (Primera edición: 1977, McGraw-Hill).

- Berdahl, Robert. 1990. "Academic freedom, autonomy and accountability in British universities". *Studies in Higher Education* 15, 2.
- Berelson, Bernard. 1960. *Graduate Education in the United States*. New York: McGraw-Hill.
- Blas Aritio, Francisco de Asís. 1987. "La figura del ayudante en la Ley de Reforma Universitaria". *Memoria del Consejo de Universidades*. Mayo 86/Abril 87. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Blume, Stuart. 1995. "Problems and Prospects of Research Training in the 1990s". *Research Training, Present and Future*, compilado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Paris: OCDE.
- Boudon, Raymond. 1977. "The French University Since 1968". *Comparative Politics* 10: 89-119.
- Capitán Díaz, Alfonso. 1991. *Historia de la educación en España (vol. 2). De los orígenes al Reglamento General de Instrucción Pública (1821)*. Madrid: Dykinson.
- Cerych, Ladislav y Paul Sabatier. 1986. *Great Expectations and Mixed Performance. The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*. Trentham: Trentham Books.
- Chaves, José Ramón. 1991. *La universidad pública española: configuración actual y régimen jurídico de su profesorado*. Oviedo: Universidad de Oviedo.
- Clark, Burton R. 1977. *Academic Power in Italy. Burocracy and Oligarchy in a National University System*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Clark, Burton R. 1983. *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Clark, Terry N. 1971. "Le patron et son cercle: clef de l'Université française". *Revue Française de Sociologie* XII: 19-39.
- Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. 1991. *Memoria de desarrollo del Plan Nacional de I+D en el período 1988-1990 y revisión para 1992-1995*. Madrid: Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología.

- Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. 1993. *Resumen de la Memoria de Actividades del Plan Nacional de I+D en el cuatrienio 1988-91 y perspectivas futuras*. Madrid: Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología.
- Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. 1995. *Memoria de actividades del Plan Nacional de I+D en 1993*. Madrid: Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología.
- Conrad, Clifton F. y Jean C. Wyer. 1982. "Incest in Academe. The Case for Selective Inbreeding". *Change* 14: 45-48.
- Consejo de Universidades. 1986. *Memoria de actividades. Abril 1985/Mayo 1986*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Consejo de Universidades. 1987a. *Las enseñanzas universitarias en España y en la Comunidad Económica Europea*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Consejo de Universidades. 1987b. *Memoria de actividades. Junio 1986/Mayo 1987*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Consejo de Universidades. 1987c. *Some working papers on the Spanish University system and its present process of reform*. Madrid: Consejo de Universidades, no publicado.
- Consejo de Universidades. 1988. *Memoria de actividades. Junio 1987/Mayo 1988*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Consejo de Universidades. 1989. *Anuario de estadística universitaria. 1988*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Consejo de Universidades. 1991a. *Anuario de estadística universitaria. 1990*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Consejo de Universidades. 1991b. *Memoria de actividades. Junio 1990/Mayo 1991*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Consejo de Universidades. 1992a. *La Universidad en España. Datos y cifras*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Consejo de Universidades. 1992b. *Movilidad y contratación del profesorado universitario*, documento de trabajo no publicado.
- Consejo de Universidades. 1994a. *Anuario de estadística universitaria. 1992*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Consejo de Universidades. 1994b. *Guía de la Universidad*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Consejo de Universidades. 1994c. *Memoria de actividades. 1991/93*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.

- Crozier, Michel. 1984. *La société bloquée*. Paris: Editions du Seuil. (Primera edición, 1970).
- Curtis, Stanley James. 1965. *History of Education in Great Britain*. London: University Tutorial Press.
- Daalder, Hans, y Edward Shils, eds. 1982. *Universities, Politicians and Bureaucrats. Europe and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Díez Hochleitner, Antonio. 1992. "La reforma educativa de la Ley General de Educación de 1970. Datos para un crónica". *Revista de Educación, número extraordinario sobre "La Ley General de educación veinte años después"*: 261-296.
- Equipo Misión Abierta. 1978. *El momento actual de la enseñanza. Declaraciones últimas de partidos políticos, centrales sindicales y otros colectivos*. Madrid: Misión Abierta, suplemento del nº 2.
- Fernández Buey, Francisco, Rafael Argullol y Alejandro Pérez. 1977. "El movimiento universitario bajo el franquismo. Una cronología". *Materiales. Crítica de la cultura* 2: 51-70.
- Fernández Buey, Francisco. 1991. "Estudiantes y profesores universitarios contra Franco. De los sindicatos democráticos estudiantiles al movimiento de profesores no numerarios (1966-1975)", en Juan José Carreras Ares y Miguel Ángel Ruiz Carnicer (eds.): *La universidad española bajo el régimen de Franco (1939-1975)*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico: 469-496.
- Friedberg, Erhard y Christine Musselin. 1989. *Enquête d'universités. Étude comparée des universités en France et en RFA*. Paris: LHarmattan.
- García Camarero, Ernesto y Enrique García Camarero, eds. 1970. *La polémica de la ciencia española*. Madrid: Alianza Editorial.
- García de Cortázar, María Luisa. 1987. *Educación superior y empleo en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- García de León, M^a Antonia y Marisa García de Cortázar. 1992. "Universidades y universitarios (1970-1990)". *Revista de Educación, número extraordinario sobre "La Ley General de Educación veinte años después"*: 89-107.
- García Hoz, Víctor. 1978. "50 años de vida y política universitaria (1928-1978)". *Revista española de pedagogía* 140: 57-72.

- Goedegebuure, Leo, Frans Kaiser, Peter Maasen, Lynn Meek, Frans van Vught y Egbert de Weert. 1994. *Higher Education Policy. An International Comparative Perspective*. Oxford: Pergamon Press.
- González Blasco, Pedro, José Jiménez Blanco y José María López Piñero. 1979. *Historia y sociología de la ciencia en España*. Madrid: Alianza Editorial.
- Guaita, Aurelio. 1969. "La dedicación del profesorado universitario". *Revista de Administración Pública* 60: 437-469.
- Hargens, Lowell L. y Grant M. Farr. 1973. "An Examination of Recent Hypotheses about Institutional Inbreeding". *American Journal of Sociology* 78: 1381-1402.
- Herr, Richard. 1988. *España y la revolución del siglo XVIII*. Madrid: Aguilar.
- Instituto Nacional de Estadística. 1985. *Estadística sobre actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico. Años 1978 a 1981*. Madrid: INE.
- Instituto Nacional de Estadística. 1986a. *Estadísticas de la enseñanza en España: 1982-83*. Madrid: INE.
- Instituto Nacional de Estadística. 1986b. *Estadística sobre actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico. Años 1982 y 1983*. Madrid: INE.
- Instituto Nacional de Estadística. 1988. *Estadística sobre actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico. Años 1984 y 1985*. Madrid: INE.
- Instituto Nacional de Estadística. 1991. *Encuesta sobre el empleo del tiempo del profesorado universitario*. Madrid: INE.
- Instituto Nacional de Estadística. 1994. *Estadística sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D) 1991*. Madrid: INE.
- Jallade, Jean-Pierre. 1991. "L'enseignement supérieur en Europe. Vers une évaluation comparée des premiers cycles". *Notes et Études documentaires*, 4.929, número monográfico.
- Kagan, Richard L. 1974. *Students and Society in Early Modern Spain*. Baltimore: The Johns Hopkins University.

- Kells, Herbert R. 1992. *Self-Regulation in Higher Education. A Multi-National Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control*. London: Jessica Kingsley.
- Lafuente, Alberto y Luis A. Oro. 1992. *El sistema español de ciencia y tecnología en el marco internacional. Evolución y perspectivas*. Madrid: Fundesco.
- Lain Entralgo, Pedro. 1968. *El problema de la universidad. Reflexiones de urgencia*. Madrid: Cuadernos para el diálogo.
- Laporta, Francisco J., Alfonso Ruiz Miguel, Virgilio Zapatero y Javier Solana. 1987. "Los orígenes culturales de la Junta de Ampliación de Estudios." *Arbor* 493: pp. 17-87.
- Lerena, Carlos et al. 1984. *Sociología del profesorado universitario* (Universidad Complutense de Madrid). Manuscrito depositado en la Biblioteca del CIDE.
- López Martínez, Cayetano. 1984. "Universidad e investigación" *Revista de Educación* 273: 83-97.
- López Piñero, José María, Víctor Navarro Brotons y Eugenio Portela Marco. 1988. "La actividad científica y tecnológica." *Enciclopedia de Historia de España*, dirigida por Miguel Artola. Vol III, Iglesia. Pensamiento. Cultura. Madrid: Alianza Editorial, pp. 273-326.
- López Piñero, José María. 1979. "La marginación de la ciencia en la España contemporánea". Pedro González Blasco, José Jiménez Blanco y José María López Piñero, *Historia y sociología de la ciencia en España*. Madrid: Alianza Editorial.
- Maravall, José María. 1978. *Dictatorship and Political Dissent. Workers and Students in Franco's Spain*. Londres: Tavistock.
- Maravall, José María. 1984. *La reforma de la enseñanza*. Barcelona: Laia.
- Maravall, José María. 1987. "El desarrollo de la reforma universitaria", *El desarrollo de la reforma universitaria*, comp. por Consejo de Universidades. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Maravall, José María. 1993. "Politics and policy: economic reforms in Southern Europe", *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, por Luiz Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski. Cambridge: Cambridge University Press: 77-131.

- Materiales. "Diez años de movimiento universitario". 1977. *Materiales. Crítica de la cultura* 2.
- Mayoral, Victorino. 1975. "El Consejo Nacional de Educación: origen y transformaciones". *Revista de Educación*, 240: 127-140.
- McGee, Reece. 1960. "The Function of Institutional Inbreeding". *American Journal of Sociology* 65: 483-488.
- Miguel, Amando de. 1975. *Sociología del franquismo. Análisis ideológico de los Ministros del Régimen*. Barcelona: Euros.
- Miguel, Jesús de. 1978. *Anatomía de una universidad. Para un estudio de sociología de las organizaciones*. Barcelona: Dopesa.
- Ministerio de Educación y Ciencia. 1969. *La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Ministerio de Educación y Ciencia. 1973a. *Datos y cifras de la enseñanza en España. 1971. Tomo I (estadísticas)*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Ministerio de Educación y Ciencia. 1973b. *Ley General de Educación: Aplicación 1972, Directrices 1973. La Reforma Educativa en marcha*. Madrid: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación y Ciencia. 1979-1990. *Historia de la educación en España* (5 vol.). Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Ministerio de Educación y Ciencia. 1983. *Estadística universitaria española. 1970/71-1981/83*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Ministerio de Educación y Ciencia. 1986. *Documento nº 3 sobre plantillas universitarias*. Madrid: Ministerio de Educación, documento de trabajo no publicado.
- Ministerio de Educación y Ciencia. 1988. *Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico*. Promoción General del Conocimiento. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Ministerio de Educación y Ciencia. 1991. *Documento base para la elaboración de un informe marco de la programación de la educación superior en las universidades del territorio MEC*, documento de trabajo no publicado.

- Ministerio de Educación y Ciencia. 1995. *Estadística del Gasto Público en Educación. Presupuesto Inicial. Años 1985 a 1993*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Moncada, Alberto. 1979. "Budgeting for Spanish Higher Education". *Funding Higher Education. A Six-Nation Analysis*, ed. por Lyman A. Glenny. Praeger.
- Montoro Romero, Ricardo. 1981. *La universidad en la España de Franco (1939/1970) (Un análisis sociológico)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Muñoz Vitoria, Fernando. 1993. *El sistema de acceso a la universidad en España. 1940-1990*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Muro de Íscar, Francisco. 1975. *La Universidad de las puertas cerradas*. Madrid: Ediciones Paulinas.
- Neave, Guy y Gary Rhoades. 1987. "The Academic Estate in Western Europe". *The Academic Profession. National, Disciplinary and Institutional Settings*, comp. por Burton A. Clark. Berkeley: University of California Press.
- Neave, Guy. 1988. "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988". *European Journal of Education* 21, 1/2: 7-23.
- Nieto, Alejandro. 1984. *La tribu universitaria. Fenomenología de los catedráticos de la universidad española*. Segunda edición ampliada. Madrid: Tecnos.
- Núñez, Clara Eugenia. 1992. *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España Contemporánea*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ollero, Andrés. 1985. *Qué hacemos con la universidad*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Olmeda, J.A., M.L. Morán y P. Lerma. 1977. "El poder del cuerpo de catedráticos". *Negaciones* 4: 19-51.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 1964. *The Mediterranean Regional Project: Greece, Italy, Portugal, Spain, Turkey and Yugoslavia. Six countries introduce a unique method in planning strategy for education*. Paris: OCDE.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 1967. *The Overall Level and Structure of R&D Efforts in OECD Countries*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 1971. *Reviews of National Science Policy: Spain*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 1974. *Review of National Scientific and Technical Information Policy*. Spain. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 1994. *Frascati Manual 1993. Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Experimental Development*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 1995. *Education at a Glance*, 3^o edición. París: OCDE.
- Otero Navascués, José María. 1953. "Universidad e investigación". *Revista de Educación* 6: 19-25.
- París, Carlos. 1974. *La Universidad española actual: Posibilidades y frustraciones*. Madrid: Cuadernos para el diálogo.
- Partido Socialista Obrero Español. 1980. *Los socialistas ante el proyecto de Ley de Autonomía Universitaria*. Madrid: Partido Socialista Obrero Español. 1983. *Trescientos sesenta y cinco días de gobierno socialista*. Madrid: PSOE.
- Pasamar Alzuria, Gonzalo. 1991. "Oligarquías y clientelas en el mundo de la investigación científica: el Consejo Superior en la Universidad de la posguerra". *La Universidad española bajo el régimen de Franco (1939-1975)*, ed. por Juan José Carreras Ares y Mariano Peset Reig. Zaragoza: Institución Fernando el Católico: 305-339.
- Peisert, Hansgert y Gerhild Franhein. 1990. *Higher Education in the Federal Republic of Germany*. Bucarest: Centre Européen pour l'Enseignement Supérieur.
- Pérez Díaz, Víctor. 1987. *El retorno de la sociedad civil*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- Perkins, James A. 1990. "The Governance of Higher Education in Spain". *Higher Education Policy* 3,1: 25-28.
- Peset Reig, Mariano. 1991. "La Ley de Ordenación Universitaria de 1943". *La Universidad española bajo el régimen de Franco*

- (1939-1975), ed. por Juan José Carreras Ares y Miguel Angel Ruiz Carnicer. Zaragoza: Institución Fernando el Católico.
- Peset, Mariano y José Luis Peset. 1974. *La universidad española (siglos XVIII y XIX). Despotismo ilustrado y revolución liberal*. Madrid: Taurus.
- Peset, Mariano y José Luis Peset. 1992. "Las universidades españolas del siglo XIX y las ciencias". *Ayer* 7: 19-49.
- Portela Marco, Eugenio. 1991. "Las instituciones". *España. Ciencia*, ed. por José María López Piñero. Madrid: Espasa-Calpe.
- Puelles Benítez, Manuel. 1986. *Educación e ideología en la España contemporánea*. Barcelona: Labor.
- Reyna, Antonio. 1973. "Reforma Silió de autonomía universitaria". *Revista de Educación* 227: 54-80.
- Rojo, Juan Manuel. 1991. "El Estado y la actividad científica". *España. Ciencia*, ed. por José María López Piñero. Madrid: Espasa-Calpe.
- Romero, José Luis. 1971. "Del Libro Blanco a la Ley General de Educación". *España. Perspectiva 1971*. Madrid: Guadiana.
- Sabatier, Paul A. 1993. "Top-down and bottom-up approaches to implementation research". *The Policy Process. A Reader*, comp. por Michael Hill. Harvester Wheatsheaf.
- Sáez Marín, Juan. 1988. *El Frente de Juventudes. Política de juventud en la España de la posguerra (1937-1960)*. Madrid: Siglo XXI.
- Sánchez Blanco, Angel. 1988. "Introducción al constituyente universitario español. De la Ley General de Educación de 1970 a la Ley de Reforma Universitaria de 1983". *Revista de Administración Pública* 117: 261-319.
- Sánchez del Río, Carlos. 1953. "¿Podemos salvar la Universidad napoleónica?". *Revista de Educación* 7: 121-127.
- Seage, Julio y Pedro de Blas. 1975. "La administración educativa. (1900-1971)". *Revista de Educación* 240: 99-113.
- Sistema. 1978. "Encuesta sobre la reforma universitaria". *Sistema* 24-25: 117-208.
- Souvirón Morenilla, José María. 1988. *La universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

- Teichler, Ulrich. 1986. *Higher Education in the Federal Republic of Germany. Developments and Recent Issues*. New York: Center for European Studies, Graduate School and University Center of the City University of New York.
- Teichler, Ulrich. 1988. *Changing Patterns of the Higher Education System: The Experience of Three Decades*. London: Jessica Kingsley.
- Tena Artigas, Joaquín, Luis Cordero Pascual y José Luis Jares. 1978. *La educación en España. Análisis de unos datos*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Tortella, Gabriel. 1994. *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*. Madrid: Alianza Universidad.
- Trow, Martin. 1974. "Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education". *Policies for Higher Education. Conference on Future Structures of Post-Secondary Education. Paris 26th-29th June 1973*, ed. por OCDE. París: OCDE, pp. 51-101.
- Van Vught, Frans A., ed. 1989. *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. London: Jessica Kingsley.
- Vedel, Georges. 1978. *La experiencia de la reforma universitaria francesa: autonomía y participación*. Madrid: Civitas.
- Veira Veira, J.L. 1983. *Análisis sociológico del profesorado universitario. Entre la participación y el retraining*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- Vilar, Sergio. 1987. *La universidad, entre el fraude y la irracionalidad*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Williams, Gareth, T. Blackstone y D. Metcalf. 1974. *The Academic Labour Market: Economic and Social Aspects of a Profession*. Elsevier.