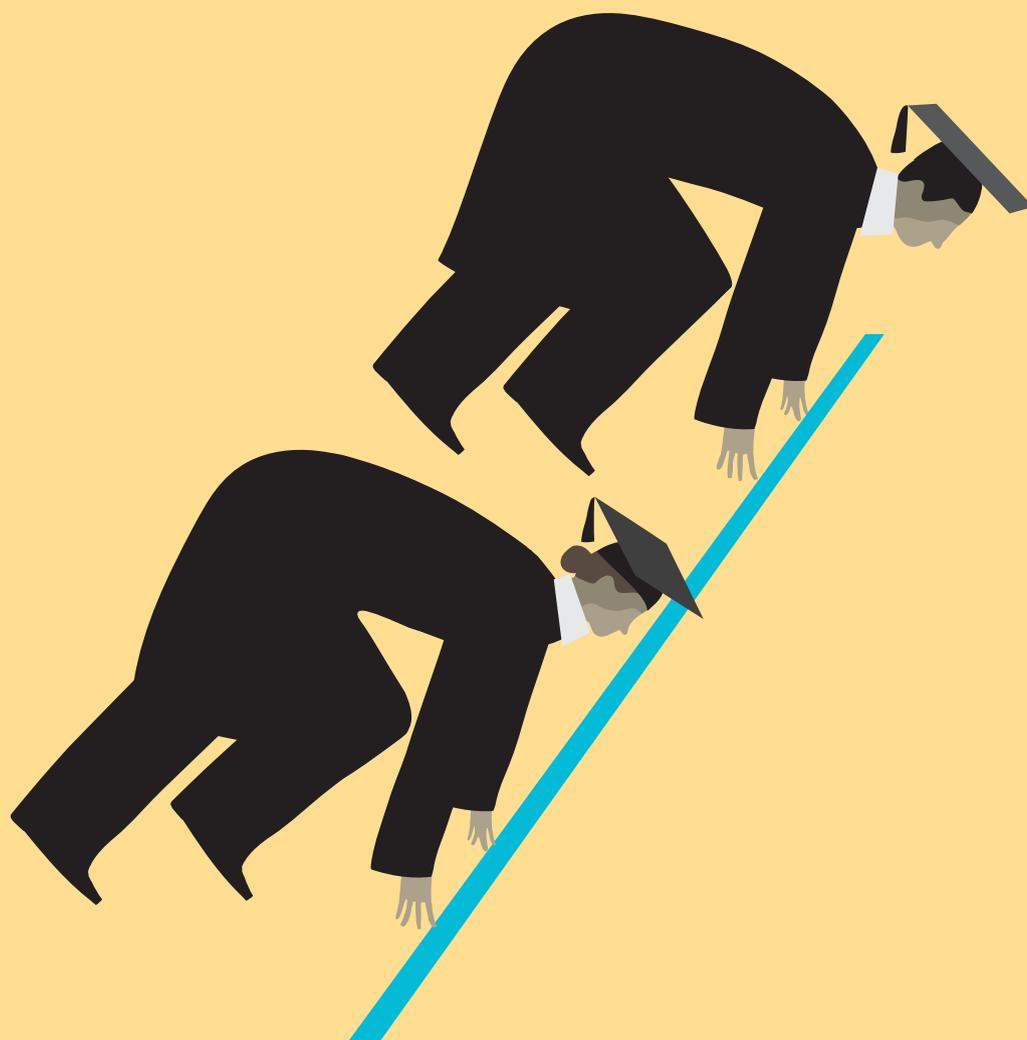


CUADERNO DE TRABAJO #3

AUTONOMÍA Y COMPETITIVIDAD DE LAS UNIVERSIDADES

Antonio Embid Irujo



Studia XXI
ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS
STRATEGIES AND POLICIES



Fundación Europea Sociedad y Educación
European Foundation Society and Education

 **Santander**
UNIVERSIDADES

CUADERNO DE TRABAJO #3

AUTONOMÍA Y COMPETITIVIDAD DE LAS UNIVERSIDADES

Antonio Embid Irujo

Catedrático de Derecho Administrativo / Universidad de Zaragoza

AUTONOMÍA Y COMPETITIVIDAD DE LAS UNIVERSIDADES

Cuaderno de trabajo 3

DIRECCIÓN

Mercedes de Esteban Villar

Javier García Cañete

AUTOR

Antonio Embid Irujo

DISEÑO GRÁFICO DE LA COLECCIÓN Y MAQUETACIÓN

KEN / www.ken.es

© Studia XXI

Fundación Europea Sociedad y Educación

Todos los derechos reservados

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

Ferraz, 79, 3º izquierda

28008 Madrid

T 34 91 455 15 76

www.sociedadyeducacion.org

ISBN: 978-84-695-7255-9

ÍNDICE

00 INTRODUCCIÓN

01 ORIGEN Y DESARROLLO DE LA IDEA DE COMPETITIVIDAD UNIVERSITARIA

02 LAS DIFICULTADES DE ADECUACIÓN DEL CONCEPTO DE COMPETITIVIDAD AL CONJUNTO DE LA ACTIVIDAD UNIVERSITARIA

03 ¿QUIÉN ADOPTA LAS DECISIONES PARA QUE HAYA AUTÉNTICA COMPETENCIA?

04 COMPETITIVIDAD Y CAMPUS DE EXCELENCIA. EL FRACASO DEL SISTEMA EN ESPAÑA

05 CONCLUSIONES

06 REFERENCIAS

07 SIGLAS Y ACRÓNIMOS

00

INTRODUCCIÓN

AUTONOMÍA Y
COMPETITIVIDAD SON
PRINCIPIOS QUE
DEBEN SER
CONJUGADOS DE
FORMA COORDINADA:
LA COMPETITIVIDAD
REQUIERE
AUTONOMÍA Y ESTA
PRECISA DE LA IDEA
DE COMPETITIVIDAD

El título del cuaderno de trabajo reúne dos conceptos con características singulares y, desde luego, con distintos orígenes. Autonomía es el signo más distintivo de las Universidades. De las Universidades, en general, no solo de las de nuestro país donde, por cierto, el concepto ha alcanzado un nivel de consideración jurídica sin igual, al calificar el Tribunal Constitucional la autonomía de las Universidades (ex art. 27.10 CE) como un derecho fundamental (STC 26/1987).

Que las Universidades, autónomas, deban, además, ser competitivas es algo que solo se dice muy recientemente. Este concepto, propio del mundo de la empresa (la empresa debe ser “competitiva” para no desaparecer) o de un país en su conjunto (el sistema económico de un país debe ser “competitivo”, para no poner en riesgo la situación de sus habitantes), llega a ser considerado también como algo esencial a las Universidades a partir de la Declaración de Bolonia de 1999, sin perjuicio de que pueden señalarse determinados antecedentes de la idea de competencia, muy antiguos, vinculados a pugnas de signo ideológico; sería la competencia de las “ideas” más que de cualquier característica económica (GEIS, p. 366).

A partir de ese momento, las referencias a la competitividad de las Universidades europeas se multiplican, hasta el punto de que pareciera –formalmente– que cualquier desarrollo o innovación en la teoría y práctica de las Universidades debiera

estar basada en términos de competencia, de economicidad (AGHION y otros, pp. 52 y ss.). Es la literatura jurídica alemana la que con más profundidad ha estudiado este fenómeno hasta el punto de que considera los conceptos de competencia, economicidad e internacionalización como los signos distintivos de la Universidad de nuestro tiempo (HENDLER y MAGER) llegando, incluso, a estudiar el sistema universitario dentro de los manuales dedicados a la regulación económica (FEHLING y RUFFERT, pp. 951-1002). Ello no es extraño si se tiene en cuenta, entre otras cosas, que es de la República Federal Alemana de donde procede la idea de los “Campus de Excelencia” que tanta trascendencia ha tenido luego en otros países, como en España aunque, entre nosotros, creo que con un fuerte olvido de lo que la idea de excelencia –por esencia minoritaria y, por tanto, contra la práctica española– significa. Ello lo veremos más adelante.

Pero estos dos conceptos, aun susceptibles de ser definidos y estudiados por separado en cuanto a sus contenidos y técnicas, no pueden, en la práctica, funcionar aisladamente.

No se puede exigir a la Universidad que sea competitiva pero con completa ausencia de lo que significa una real autonomía universitaria que sirva de puente y camino para alcanzar la idea de competitividad. Y tampoco se puede estudiar en abstracto la idea de autonomía con olvido de las finalidades que ahora el ordenamiento jurídico predica de la Universidad, entre ellas la de la competitividad. En el presente estudio lo que observaremos, entre otras cosas, es cómo en España los dos conceptos se dan mutuamente la espalda lo que provoca una más de las frecuentes frustraciones que la aproximación al sistema universitario español permite alcanzar a su observador imparcial.

01

ORIGEN Y DESARROLLO DE LA IDEA DE COMPETITIVIDAD UNIVERSITARIA

EL ORIGEN MODERNO DEL CONCEPTO DE COMPETITIVIDAD UNIVERSITARIA SE ENCUENTRA EN LA DECLARACIÓN DE BOLONIA DE 1999. EN ESPAÑA SE INCORPORA CON LA LOU DE 2001 Y CONOCE UN NUEVO IMPULSO CON LA LES Y LCTI DE 2011

de movilidad de profesores y estudiantes... En suma, calidad (como cualquier producto con origen en las empresas del sector económico) para luchar, para ser competitivos con los productos que ofrezcan (que ya están ofreciendo, y con éxito) las Universidades relevantes norteamericanas o japonesas. Y calidad, en la Declaración de Bolonia, no de alguna

Modernamente, el concepto de competitividad universitaria se asienta en la Declaración de Bolonia de 19 de junio de 1999, suscrita en esa ciudad por 29 Ministros de Educación de diversos países europeos. Así se expresa tal texto al describir uno de los objetivos que tiene la creación del Espacio Europeo de Educación Superior que se postula por tal Declaración. Se trata de:

“Incrementar la competitividad internacional del sistema europeo de enseñanza superior. La vitalidad y eficacia de cualquier civilización pueden medirse a través de la atracción que ejerce su cultura sobre otros países. Debemos asegurarnos de que el sistema europeo de enseñanza superior adquiera un grado de atracción que corresponda a nuestras extraordinarias tradiciones culturales y científicas”. (El resalte tipográfico es mío)

La competitividad internacional del “sistema europeo de enseñanza superior” se formula en ese momento contra o frente a las Universidades norteamericanas relevantes y, en menor medida, a las japonesas. Se trata de “atraer” estudiantes a las Universidades europeas, lo que solo podrá hacerse mediante la mejora de la docencia y la investigación tomando como medio primordial de actuación la creación de un verdadero sistema europeo de enseñanza superior construido a través de técnicas instrumentales que irán apareciendo en años posteriores como la armonización de los niveles educativos, el sistema de créditos europeo (ECTS), el suplemento europeo al título, los procesos de evaluación y acreditación de la calidad del sistema universitario a cargo de agencias independientes, programas

o algunas Universidades concretas, sino del conjunto del sistema universitario europeo, como corresponde a un texto que suscriben representantes ministeriales de tantos países.

Importa señalar que el concepto de competitividad surge como un mecanismo “ofensivo” en relación a una situación dada –la que existe en el momento de la Declaración– que no se considera de forma positiva. En la lucha por conseguir atraer a un determinado sector –el alumnado, pero también a los mejores profesores como medio instrumental de alcanzar una mejor docencia pero también una investigación de más calidad– el sistema universitario europeo (la suma de los sistemas universitarios nacionales) ha sido “derrotado” (sigamos con los conceptos con origen bélico) por otros sistemas universitarios. La agregación de esos sistemas universitarios europeos, presididos por distintas premisas y sumados en un todo homogéneo, deberá invertir la tendencia.

Y los sistemas universitarios europeos deben disponerse, entonces, a proseguir el camino trazado por “Bolonia”. Aquí, por razones de espacio y eficiencia, nos interesa resaltar solamente el camino emprendido por el sistema universitario español solo dos años

LA LOU DE 2001 FUE UNA RESPUESTA INTERNA AL RETO INICIADO SOLO DOS AÑOS ANTES CON LA DECLARACIÓN DE BOLONIA

después de la Declaración de Bolonia: con la LOU de 2001. Esta Ley tiene distintos orígenes y causas que permiten dar una explicación completa de su contenido, pero una explicación parcial, o sectorial, bien que muy importante, reside en entenderla como una respuesta interna al reto iniciado solo dos años antes con la Declaración de Bolonia. Por eso tiene lógica que, aun sin una sistemática perfecta, se encuentren en el texto medidas que tienen ese claro origen intelectual. Así, por ejemplo, la promoción de la calidad de las Universidades es un fin esencial de la política universitaria y tiene como objetivos “la transparencia, la comparación, la cooperación y *la competitividad de las Universidades* en el ámbito nacional e internacional” [art. 31.1.b) LOU 2001]. También vinculada a una gestión eficaz de la transferencia del conocimiento y la tecnología, se habla de la *competitividad de las empresas* como un resultado de la calidad universitaria (art. 41.1 LOU, aquí ya con la reforma de 2007) y en el mismo precepto [art. 41.2 a) LOU de 2001] el fomento de la investigación es medio para asegurar la *competitividad internacional de la investigación desarrollada por las Universidades españolas*. Por cierto, que la hilazón observada entre la competitividad de las Universidades y la de las empresas inaugura la tónica de proclamaciones legales de este tipo que tendrán en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, una plasmación singular.

La LES es un texto curioso, agregado de variadísimas normativas dirigidas a disciplinar múltiples sectores en el contexto de una crisis económica que ya lleva tres años desde su re-

conocimiento formal en el verano de 2008. Desde la perspectiva que me preocupa aquí, es de notar que se agregan nuevos objetivos a las Universidades en relación a los que ya contenía la LOU de 2001 modificada en 2007 (y sin que la altere la LES en este punto) y, entre ellos, la promoción de la “calidad, *competitividad* e internacionalidad de las universidades” [art. 6o b)] lo que, en unión de otros muchos objetivos, deberán perseguir las Universidades mediante “un esfuerzo de modernización, mejora de la eficiencia y búsqueda de la excelencia académica” (art. 6o in fine). Y dentro de estas preocupaciones nada menos que todo un largo artículo, el 62, se dedica a la *competitividad universitaria* con referencia a un modo de operar que tal y como se construye el precepto, parece que tendrá un medio de realización exclusivo en el programa “Campus de Excelencia Internacional”. Por supuesto, la competitividad de las Universidades también va a servir para favorecer la competitividad de las empresas de la que se habla en los arts. 63 (dedicado a las agregaciones estratégicas en campus universitarios) y 64 (que trata de la investigación y transferencia del conocimiento), que es uno de los signos distintivos de esta caracterización de la competitividad universitaria: su vinculación (su deseo de vinculación, diríamos mejor) al tejido económico y empresarial.

Las mismas premisas existen en otra norma capital que, esa sí, ha variado algunos preceptos de la LOU de 2001-2007 pero no, precisamente, los que podrían estar vinculados a esa consecución de la “competitividad”. Se trata de la LCTI, también de 2011, cuyo preámbulo es un ejercicio de manual elemental sobre esa idea de competitividad. Así, por ejemplo, se afirma en el segundo de sus párrafos que “el sector productivo español, imponiéndose a una inercia histórica, está empezando a desarrollar desde fechas recientes una cultura científica, tecnológica e innovadora *que es esencial para su competitividad*”. Y más adelante se definen los objetivos en relación a nuestro sistema de ciencia como la “consolidación de una comunidad científica y técnica profesionalizada, *competitiva* y abierta al mundo y transición hacia una economía basada en el conocimiento y la innovación”.

Con esas premisas del preámbulo, la parte articulada y, singularmente, su Título preliminar, está lleno de referencias al concepto que trato aquí. Obsérvese el art. 2 dedicado a los objetivos generales de la Ley entre los que aparece el fomento de la investigación científica y técnica en todos los ámbitos del conocimiento “como factor esencial para *desarrollar la competitividad*” y a continuación el fomento de la innovación “mediante la creación de entornos económicos e institucionales favorables a la innovación que estimulen la produc-

UNO DE LOS SIGNOS
DISTINTIVOS DE LA
COMPETITIVIDAD
UNIVERSITARIA EN
LA LES ES SU
VINCULACIÓN (SU
DESEO DE
VINCULACIÓN,
DIRÍAMOS MEJOR)
AL TEJIDO
ECONÓMICO Y
EMPRESARIAL

LA ESTRATEGIA
UNIVERSIDAD 2015
PROPONE MEJORAR
LA CALIDAD E
IMPACTO DEL
SISTEMA
UNIVERSITARIO Y
SITUAR A LAS
UNIVERSIDADES
ESPAÑOLAS ENTRE
LAS CIENTO PRIMERAS
DE EUROPA

tividad y *mejoren la competitividad*". De la misma forma el "Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación" se rige por distintos principios, entre ellos el de "competencia" (art. 4.1) y la asignación de los recursos públicos en este Sistema se llevará cabo previa evaluación científica o técnica en función de los objetivos a alcanzar siendo criterios de esa evaluación, entre otros, los de la "aplicabilidad industrial, de *oportunidad de mercado* y de capacidad de transferencia del conocimiento o cualquier otro considerado estratégico" (art. 6.2).

También, esta idea de competitividad aparece en relevantes documentos no normativos. Eso sucede en la llamada Estrategia Universidad 2015, documento que propone "mejorar la calidad e impacto del Sistema Universitario Español y situar a nuestras mejores universidades entre las 100 primeras de Europa y a nuestros campus universitarios *globalmente más competitivos*, entre los de más prestigio internacional".

De la misma forma podríamos traer aquí el reciente documento "Temas candentes de la Universidad española 2013. ¿Tenemos la Universidad pública que necesitamos?" coordinado por la consultora PWC con el concurso de relevantes expertos en el sistema universitario. Las referencias a la competitividad en este documento son continuas: aparece el concepto (vinculado al de la excelencia o a la calidad) cuando se trata de la financiación de las Universidades (p. 9), de la rentabilidad del conjunto del sistema (p. 15), de los órganos de gobierno y control de las Universidades (p. 21), de la estructura de los postgrados y la internacionalización (p. 32), del sistema universitario en sí (p. 35, hablando de "nuestros competidores"), del excesivo número de posgrados que impide, por su bajo nivel de calidad, la competencia en algunas Universidades (p. 36), de los grupos de investigación cuando no alcanzan el tamaño crítico para ser competitivos (p. 36), de la reorganización del sistema universitario para hacerlo más competitivo (p. 37)...

Algo menos de intensidad tiene la referencia a la competitividad en un documento llamado a servir de pórtico para una reforma legislativa de la Universidad (el titulado "Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español" encargado por el Ministerio de Educación a unos expertos) si bien y desde el punto de vista de la "calidad" se llevan a cabo distintas reflexiones (pp. 33 y ss.) que en el fondo se fundamentan en ideas próximas al desarrollo del concepto de competitividad que vengo señalando.

02

LAS DIFICULTADES DE ADECUACIÓN DEL CONCEPTO DE COMPETITIVIDAD AL CONJUNTO DE LA ACTIVIDAD UNIVERSITARIA

Profundizo ahora en la materia de la que solo se ha comenzado por describir su perímetro. Y comienzo este punto por una simple constatación: el concepto de competitividad es económico y hace referencia, usualmente, al funcionamiento de unidades económicas (que llamamos empresas) en el marco de una economía de mercado. Conviene a dichas empresas ofrecer en el mercado las mejores prestaciones (su producto) al precio más atractivo posible para el cliente (el consumidor, el usuario) haciendo todo ello dentro de un esquema de competencia regulada lo que supone la prohibición de que se lleven a cabo prácticas que puedan entenderse contrarias a esa competencia, para lo que surge una legislación y organizaciones estatales e internacionales con el fin de asegurarla.

Desde ese punto de vista es fácil señalar la extrañeza al derecho universitario español de la configuración y consecuencias del concepto: hasta ahora ni las Universidades (públicas) son empresas, ni ofrecen, sin más, un producto al “mercado”, ni los precios que pagan los clientes se corresponden –al menos en las enseñanzas que podríamos llamar “regladas”, no así en los llamados “títulos propios” y en otro tipo de actividades– con los costes del producto ni entran, finalmente, en el ámbito de la regulación jurídica e institucional de la “competencia” en su respectivo sector. La tentación, por tanto, de rechazar, sin más, el concepto de competitividad aplicado a la vida universitaria por inaplicable –lo que constituiría a la vez un rechazo de este

“nuevo Derecho” que apenas he descrito–, sería muy fuerte y, además, razonable aunque debe ser evitada desde distintas consideraciones.

La primera es que sí existe, y a nivel nada menos que de Tratado Internacional (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, de 1994, GATS, como normalmente se abrevia), una auténtica regulación de un comercio internacional de servicios educativos lo que supone un ordenamiento jurídico con sus propias reglas y, por tanto, la existencia de “competitividad” para aquellos que quieran tomar parte (o que deban tomar parte, al menos como reguladores, y pienso en las mismas instituciones universitarias estatales y también en los

Ministerios *ad hoc*) en dicho comercio (EMBED IRUJO, 2007, pp. 97 y ss). No cabe duda, por tanto, de que si existe un comercio de servicios educativos (y, además, mundial con países muy relevantes en ese ámbito, como Australia) se deberá ser “competitivo” para, simplemente, no quedarse, involuntariamente, al margen del mismo.

Y, en segundo lugar, no hay que ignorar, en modo alguno, la presencia en nuestro ordenamiento de todo un conjunto de preceptos –más allá de las referencias abstractas a la competitividad que mencioné en el punto anterior– que son algo así como creadores de “precondiciones” para que pueda darse alguna forma de competitividad en el sistema universitario. Así, la regulación de la acreditación de las instituciones o de las titulaciones, la evaluación de la actividad docente pero, sobre todo, investigadora del profesorado universitario, la misma acreditación de éste para el acceso a determinados cuerpos funcionariales o para ser contratado, lo permiten probar fácilmente (J. IGLESIAS DE USSEL y otros, p. 315 y ss.). Es evidente que desde un punto de vista de competitividad global, la falta de acreditación de una institución o de alguna de sus titulaciones, o su evaluación negativa, tienen consecuencias sumamente perjudiciales, no sólo de prestigio sino también económicas, para dicha institución.

En todo caso la idea de competitividad en las Universidades y en la Ciencia e Investigación aparece como poco precisa pues: ¿de qué competitividad se trata?, ¿frente a quién se debe ser competitivo? Si se atiende a la Declaración de Bolonia de 1999, parece que la competitividad es, en su conjunto, del “Espacio Europeo de Educación Superior” en relación a las Universidades norteamericanas y japonesas relevantes; o sea, una competitividad “internacional”. Pero eso, que no es otra cosa que recordar los orígenes y la evolución del concepto, sitúa también en el ámbito de la pura lógica a la competitividad en el plano interno y de

LA IDEA DE
COMPETITIVIDAD EN
LAS UNIVERSIDADES
Y EN LA CIENCIA E
INVESTIGACIÓN
APARECE COMO
POCO PRECISA PUES:
¿DE QUÉ
COMPETITIVIDAD SE
TRATA?, ¿FRENTE A
QUIÉN SE DEBE SER
COMPETITIVO?

una forma que deberemos descubrir solo con referencia al derecho propio de cada país. ¿Se trata, entonces, de competitividad dentro de cada país entre las distintas Universidades públicas y privadas para situar a algunas de ellas en capacidad de competir, a su vez, con las extranjeras de primera fila? O bien: ¿esa competitividad debe jugar solamente entre las Universidades públicas y en el plano interno? ¿Se quiere delimitar una especie de carrera, con sus propias reglas, para que las Universidades puedan conseguir los mejores profesores (con buenos salarios y condiciones laborales), los mejores alumnos (seleccionados contando con los anteriores profesores captados en el mercado que ofrecen enseñanzas de calidad y en el marco de precios competitivos, o sea, más baratos que los de la competencia –otras Universidades

públicas– o semejantes pero con mejor calidad del servicio), las mejores ayudas para los proyectos de investigación que den lugar a las mejores patentes posibles que, a su vez, puedan ofrecer al sistema productivo? En suma: ¿cuáles son los contenidos, y los límites, de la competitividad que se predica de forma tan general, y obligada, por el ordenamiento jurídico?

03

¿QUIÉN ADOPTA LAS DECISIONES PARA QUE HAYA AUTÉNTICA COMPETENCIA?

Pero hay una pregunta esencial que hacerse en torno a esta obligada competitividad que debe ser signo distintivo del conjunto del sistema universitario. ¿Quién decide sobre las distintas cuestiones –precios, selección de profesorado y alumnado– que mencioné al final del punto anterior? En un sistema universitario en el que las Universidades fueran autónomas realmente, la respuesta a la pregunta formulada no debería tener ninguna duda: serían las propias Universidades, de manera completa o, en todo caso, determinante de la decisión final, advirtiendo que determinante no quiere decir, en modo alguno, vinculante sino que es una palabra que conduce a que la posición de la Universidad deba ser especialmente valorada por quien deba tomar la última decisión, que no podrá hacerlo con entera discrecionalidad sino motivando y respondiendo de forma razonada a la opinión de quien tenga esa capacidad de emitir propuestas determinantes.

Pero, sin embargo, la realidad es otra: las Universidades públicas no son las determinantes, en modo alguno, de la decisión sobre los precios que ofrecen por sus servicios en el ámbito de las titulaciones generales con validez en todo el territorio nacional. Allí se da una concentración de competencias en órganos y entes “externos” a la Universidad (Conferencia General de Política Universitaria y Comunidades Autónomas) que sustrae un elemento esencial de cualquier pugna competitiva –la fijación del precio del producto ofrecido– a aquél quien, precisamente, está, en teoría, pugnando por captar el mayor alumnado posible en un “mercado” hipotético.

Digamos lo mismo en relación a la selección del profesorado. En este punto confluyen muy distintos vectores para que, en su reunión, quede impedido casi por completo uno de los puntos más sustanciales de la teoría de la competencia: pugnar, las Universidades, por ofrecer los mejores sueldos y condiciones de trabajo a los que, en teoría, son también los mejores profesores en las áreas que una Universidad quiere potenciar y, por tanto, captar.

Muchas cosas están implícitas en esta cuestión que juzgo auténticamente capital para que de competitividad universitaria pueda realmente hablarse. Por un lado el estatuto funcional de la mayor parte del profesorado, estatuto que –en su concepción actual, pues las cosas podrían ser matizadamente distintas– supone una igualdad sustancial entre sus re-

tribuciones, con desviaciones poco significativas (la magra cuantía de los “sexenios” de investigación y poco más) del tronco común; no de menor importancia son las costumbres endogámicas generalizadas y que no pueden cambiar con el actual derecho universitario. Porque, efectivamente, la práctica del sistema lleva a que no sea raro pensar (o concluir de esa forma el pensamiento) en que quien se inicia como Becario de Investigación en una Universidad pública terminará jubilándose en la misma como Catedrático –si las cosas le van bien; y si no es así, se jubilará en otra situación administrativa, pero desde luego en ese lugar– después de haber recorrido distintas etapas contractuales o funcionariales. Eso es una constatación sobre la que no merece la pena escribir más –ni lamentarse, trabajo ocioso–

QUIEN SE INICIA
COMO BECARIO DE
INVESTIGACIÓN EN
UNA UNIVERSIDAD
PÚBLICA
TERMINARÁ
JUBILÁNDOSE EN
LA MISMA COMO
CATEDRÁTICO, A
POCO QUE LAS
COSAS LE VAYAN
BIEN

sino indicar que está ligada, y muy profundamente, a la existencia de un conjunto de premisas de otra índole en el ordenamiento jurídico que impiden una verdadera y “propia” política universitaria por los Rectores que acceden democráticamente al cargo (por sufragio universal o por votación del claustro, da igual) en cuanto que ésta es obstaculizada por grupos de profesores (o Sindicatos, aunque esto es ya otra cuestión) que en bastantes ocasiones se amparan bajo el manto protector del derecho fundamental de la “autonomía universitaria” en sus manipulaciones (casi siempre legales, en cuanto adecuadas formalmente al ordenamiento jurídico) de la práctica de la provisión de los puestos de trabajo o por el complicadísimo sistema de gestión apoyado en el otorgamiento de importantes competencias a los Centros y a los Departamentos (y a los Institutos). Nada a hacer

en este terreno mientras no se conciba una legislación que impida estos resultados y que, por supuesto, no dé lugar a otros peores todavía.

Tampoco las Universidades tienen mucho que decir en el plano de la selección de alumnos más allá de las propuestas sobre el número, teórico, que pueden atender con sus instalaciones y medios personales y que, en todo caso, deben ser rubricadas por instancias ajenas a la Universidad.

La competitividad en el ámbito de la Investigación es la que, probablemente, está más asegurada tanto en el plano teórico como en el práctico. Aquí hay ya una cierta antigüedad (experiencia) en la pugna por la consecución de financiación tanto del sector público como del privado, para realizar tareas normalmente de forma colectiva (Grupos de Investigación) o a través de determinados centros (Institutos Universitarios que merezcan propiamente ese nombre –que no es siempre el caso– organizaciones específicas, como el CSIC y algunas autonómicas). A la práctica del lenguaje se ha incorporado, incluso, la mención a la obtención de proyectos en “convocatoria competitiva”. Además, la introducción de una

importante política de investigación europea, con programas y dotaciones muy sustanciales, ha incrementado la creencia en las bondades de la competitividad, sobre todo cuando se tienen evidencias concretas de que la selección de los afortunados responde a criterios de mérito y capacidad, lo que no sucede siempre aunque sí de forma mayoritaria. Que haya evidentes disfunciones en el sistema (proyectos de investigación que ni por asomo merecen el nombre de tales y, sin embargo, son concedidos sin que, normalmente, se pidan posteriormente cuentas por su ejecución) no quiere decir que no haya que destacar este sector precisamente porque es más fácil encontrar en él elementos propios de un sistema competitivo con sus dosis adecuadas de objetividad y, normalmente, con bastante transparencia.

Pero frente a todo ello hay que observar también la realidad de que el ordenamiento jurídico configura para las Universidades públicas una serie de obligaciones que podríamos llamar, sin pretensiones técnicas, de “servicio público” que necesariamente distorsionan ese sistema de competitividad en el que, parece, que todo quisiera basarse. Obsérvense, por ejemplo, las funciones de la “Universidad al servicio de la sociedad” que el art. 1.2 LOU contiene: creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura, difusión, valorización y transferencia del conocimiento “al servicio de la cultura, de la calidad de la vida y del desarrollo económico”, la “difusión del conocimiento y la cultura a través de la extensión universitaria y la formación a lo largo de toda la vida”...

Son todas ellas frases que encierran el necesario cumplimiento de actividades más allá de toda idea de rentabilidad económica o de búsqueda de un cliente capaz de generar ingresos sustantivos en las Universidades. Y súmese, a su lado, lo escrito en tantas leyes autonómicas en las que la palabra competitividad no aparece nunca sino que, al contrario, las menciones más frecuentes lo son a la “solidaridad” que puede, incluso, referirse a la participación de la Universidad en políticas de cooperación que tienen el mundo mundial como referencia. O también los impulsos de los respectivos gobiernos autonómicos (los competentes en el plano ejecutivo sobre el sistema universitario), acerca de la necesidad de dispersar titulaciones en el respectivo territorio, creación de múltiples campus más allá de todo criterio de rentabilidad económica y, por tanto, competitividad (eso suele llamarse “ordenación del territorio”)... ¿Quién que implanta una titulación en un lugar en el que el profesorado va a ser normalmente mucho más numeroso que el alumnado puede pretender introducir en la misma criterios de competitividad?



EL ORDENAMIENTO
JURÍDICO
ESTABLECE UNA
SERIE DE
OBLIGACIONES
DE “SERVICIO
PÚBLICO” PARA LAS
UNIVERSIDADES
PÚBLICAS QUE
NECESARIAMENTE
DISTORSIONAN LA
COMPETITIVIDAD

Todo lo anterior no es más que una mera constatación de las premisas del actual derecho universitario y de la práctica a la que este compete. Como conclusión provisional –al margen de la definitiva consistente en una variación sustancial de lo que estoy narrando– podría decirse que la idea de competitividad, para ser realizable, no debería ser solamente predicada de todas y cada una de las Universidades, sino también de aquellos entes y órganos administrativos que tienen las competencias fundamentales, normativas y ejecutivas, en todos los sectores –fijación de precios, selección de profesorado y de alumnado– que he ido narrando.

04

COMPETITIVIDAD Y CAMPUS DE EXCELENCIA. EL FRACASO DEL SISTEMA EN ESPAÑA

EN 2009, CINCO
UNIVERSIDADES
ALCANZARON EL
STATUS DE CAMPUS
DE EXCELENCIA
INTERNACIONAL; EN
2011 FUERON NUEVE

La política de calidad que debe ser sustrato de la competitividad tiene una manifestación muy relevante en la consecución de la llamada “excelencia”, que cuenta con un medio instrumental con origen concreto en Alemania, en un acuerdo que suscriben el Bund y los Länder (“Excellenzvereinbarung”) y que lleva como fecha 18-7-2005 habiendo sido recientemente prorrogada su duración hasta 2017. Su esencia consiste en convocatorias de financiación para alcanzar esos objetivos de excelencia, que guardan una gran relación con la necesidad de obtener un puesto de preferencia en esos rankings que elaboran determinadas instituciones y que son determinantes de muchos lamentos por la posición nada privilegiada que en ellos tienen las Universidades europeas (con las excepciones de algunas inglesas). A esas convocatorias concurren las Universidades que lo desean y hasta ahora son siete las Universidades alemanas que han merecido apoyos económicos para la consecución de la excelencia. Al margen de las relativamente grandes sumas económicas utilizadas en aplicación de este acuerdo (más de 1.500 millones de euros a fecha de 2010) es de destacar el debate de signo constitucional y desde múltiples perspectivas (competenciales, pero también de afección a derechos fundamentales, como la libertad de la ciencia y de la investigación) que esta idea de excelencia como objetivo a perseguir ha llevado consigo.

La iniciativa alemana se ha difundido en otros países que han emprendido políticas semejantes como sucede en España con distintas convocatorias realizadas entre 2009 y 2011 habiendo la LES de 2011 proporcionado en el art. 62 la correspondiente base legal para todo ello.

Las convocatorias (y su resolución) en España tienen distintas características pudiéndose advertir un fenómeno bien claro: si inicialmente (convocatoria de 2009) fueron solo cinco las Universidades que alcanzaron el status de Campus de Excelencia Internacional [y cuatro las de Campus de Excelencia de ámbito regional, categoría ciertamente curiosa contemplada desde la perspectiva de los orígenes de esta política y su justificación], en la

EN LA ACTUALIDAD,
LOS PROGRAMAS
DE EXCELENCIA
PARECEN
SUSPENDIDOS O
CONGELADOS, LO
QUE NO CREO QUE
SEA ALGO DE LO
QUE DEBAMOS
LAMENTARNOS.
ERA MUY DIFÍCIL
ALCANZAR LA
COMPETITIVIDAD
POR ESE MEDIO

segunda fueron ocho los proyectos favorecidos mediante la denominación de CEI, algunos de ellos agrupadores, a su vez, de varias Universidades, y seis de CER, y cosa semejante en la siguiente. De una o de otra forma, aproximadamente el tercio de las Universidades Públicas españolas ya “son” CEI (recuérdese la cifra alemana: siete, en un país de cien millones de habitantes y con cuatro años de anterioridad en la puesta en marcha del programa) con una cifra total de inversión que no llega en la actualidad a los 500 millones de euros (recuérdense las cifras alemanas) y teniendo en cuenta que no se trata de una “donación” por el Estado sin retorno sino, en realidad, de un préstamo realizado por éste a las CCAA que van a tener que devolver al Estado con un determinado interés y que ya ha tenido efectos perjudiciales, en función de la crisis económica, reduciéndose la financiación básica que las CCAA dan a sus Universidades. En la actualidad estos programas de excelencia parecen suspendidos o congelados, lo que no creo que deba considerarse como algo a lamentar pues con las premisas de práctica generalidad y de escasos fondos utilizados, no parecía factible que se alcanzara la “excelencia” prometida que permitiera colocar a alguna de nuestras Universidades en puestos destacados en esos rankings de jerarquía universitaria sino, a lo más, tímidas mejoras en algunos sectores punteros de Universidades muy concretas. Desde luego que la competitividad como meta y fijación del trabajo de las Universidades, tenía muy difícil ser alcanzada por este medio.

05

CONCLUSIONES

Tras el sucinto estudio anterior debo concluir en una afirmación clara: me parece enteramente plausible que el mandato de competitividad llegue al ámbito universitario y de la ciencia y la investigación, igual que ya se encuentra presente en otros sectores del país, singularmente en todos los vinculados a la economía y a la actuación de la empresa privada. Si las premisas teóricas de un Estado basado en la economía de mercado y con cuño liberal, como el nuestro, inducen a ello necesariamente, las exigencias de la actual crisis económica obligan inexorablemente a emprender este tipo de políticas, y hacerlo no solo nominalmente.

Porque no es un objetivo universitario extravagante proporcionar educación e investigación de mayor calidad y a mejores precios. Que eso, además, ayude a la competitividad internacional (e interna) de las Universidades españolas, no sería otra cosa que degustar miel sobre hojuelas. Y si, además y tal y como se pretende por las normas estudiadas, competitividad universitaria y empresarial pueden ir naturalmente unidas, ¿para qué queremos más motivos con los que ser felices si tal resultado se alcanza?

Pero para llegar a esos resultados hay una serie de cosas que tener en cuenta, y no son de tono menor, precisamente.

Es la primera que dada la construcción jurídica de la Universidad en España, en donde importantes decisiones sobre la vida de ésta quedan al margen de la propia Universidad, el mandato de la competitividad tiene que estar presente también en la vida y actitudes de los poderes públicos “competentes” sobre la Universidad, la Ciencia y la Investigación. A la luz de esta premisa, los legisladores y las Administraciones estatal y, sobre todo, autonómicas, deberán repensar, entre otras, sus políticas de dispersión territorial de las enseñanzas y, desde luego, la financiación con que dotan a las Universidades teniendo en cuenta los efectos económicos inevitables –y de otro tipo, como los académicos– que llevan consigo necesariamente determinadas formas de proceder.

La segunda es que habrá de dotarse a la Universidad que pretende ser competitiva de mayores poderes para perseguir ese resultado de los que tiene ahora, singularmente en el plano de la organización interna. Para propiciar ello parece necesaria una desregulación de la legislación estatal en ese ámbito, que debería ser una legislación de “mínimos” con su complemento específico en la legislación de las CCAA y, sobre todo, de las propias Univer-

sidades que quieran embarcarse con libertad y responsabilidad en políticas de signo competitivo.

Y es la tercera que los mandatos propios del Estado Social de Derecho que está presente en nuestra Constitución impiden la prosecución de un principio total de competitividad (al margen de cuál sea exactamente el contenido del concepto), porque ello supondría el olvido por parte de las Universidades Públicas de determinadas políticas (sociales) que son connaturales con ese tipo de Estado y que, además, son concretadas (o sea, exigidas) por la legislación ad hoc, sobre todo la autonómica.

En suma, creo que ha quedado demostrado que los principios de autonomía y competitividad no conocen vasos comunicantes en el actual ordenamiento universitario y eso amenaza claramente las continuas instancias a la competitividad que dicho ordenamiento contiene; pero es que, además, es una nueva constatación de las dificultades –frente a todas las proclamas constitucionales– que el principio de autonomía universitaria (el derecho fundamental a la autonomía universitaria) tiene para su realización.

06

REFERENCIAS

AGHION Ph, DEWATRIPONT M., HOXBY C., MAS-COLELL A. y SAPIRA, (2008): *Higher aspirations: An agenda for reforming European universities*, Bruegel, Brussels.

Estrategia Universidad 2015 (2010): “Documento de mejora y seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español (SUE)”, de 26 de abril de 2010, del Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria.

EMBID IRUJO A. (2007): “El comercio de servicios educativos en el contexto de una educación de calidad” en las pp. 97 y ss. de *Comercio Internacional y Derechos Humanos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.

FEHLING M. y RUFFERT M. (2010): *Regulierungsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen.

GEIS M.G (2010): “Universitäten im Wettbewerb”, en las pp. 364 y ss. de VVDStRL 69, *Gemeinwohl durch Wettbewerb?*, De Gruyter, Berlin.

HENDLER R. (2005): “Die Universität in Zeichen von Ökonomisierung und Internationalisierung”, en VVDStRL 65, *Kultur und Wissenschaft*, De Gruyter Berlin.

IGLESIAS DE USSEL J, DE MIGUEL J.M. y TRINIDAD A. (2009): *Sistemas y políticas de educación superior*, Consejo Económico y social de España, Madrid, (reimpresión en 2010);

La Universidad en crisis (2011): Monográfico de “El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho”, octubre, Iustel, Madrid.

MAGER U. (2005): “Die Universität in Zeichen von Ökonomisierung und Internationalisierung”, en VVDStRL 65, *Kultur und Wissenschaft*, De Gruyter Berlin.

Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del Sistema Universitario español (2013): Informe de una Comisión de expertos nombrada por el Ministro de Educación, Cultura y Deporte y entregada al mismo el 12 de febrero de 2013.

PWC (2012): “Temas candentes de la Universidad española 2013. ¿Tenemos la Universidad pública que necesitamos?”, Madrid.

07

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución española

CEI: Campus de Excelencia Internacional

CER: Campus de Excelencia Regional

GATS: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

LES: Ley de Economía Sostenible

LCTI: Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

LOU: Ley Orgánica de Universidades

PWC: PricewaterhouseCoopers

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

VVDStRL: Veröffentlichungen der Vereinigung der

Deutschen Staatsrechtslehrer