

¿QUÉ UNIVERSIDAD QUEREMOS? EL FUTURO TRAS LA LOSU

Ricardo Rivero Ortega
Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA REFORMA UNIVERSITARIA *AD CALENDAS GRAECAS*. – II. ANÁLISIS *PREMORTEM* DE LA APLICACIÓN DE LA REFORMA UNIVERSITARIA. – III. LA ASIGNATURA PENDIENTE: EL EQUILIBRIO PÚBLICO-PRIVADO. – IV. CONSTRUCTIVISMO SOCIAL Y EFECTOS ESTOCÁSTICOS: ¿TIENE FUTURO LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA? – V. CONCLUSIONES. – VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: LA REFORMA UNIVERSITARIA *AD CALENDAS GRAECAS*

La famosa rana sobre la calavera en la fachada rica del edificio histórico de la Universidad de Salamanca ha sido objeto de diversas interpretaciones. Una de las más recientes vincula la imagen con el mensaje de fugacidad de la vida, imposibilidad de la resurrección y fatalidad de la muerte. Incluso los más poderosos acabarán con su cráneo pelado; aunque esperen "... hasta que las ranas críen pelo", su disfrute y lujuria se convertirá en polvo y huesos¹.

A los visitantes de hoy les atrae encontrar la ranita de la suerte; quizás piensen que les traerá la misma fortuna que a los estudiantes, en busca del aprobado por azar. El batracio de marras es en realidad un sapo y, por supuesto, ni alarga la vida ni mejora las calificaciones académicas de nadie. Tan solo nos muestra que podemos esperar lo que ansiemos hasta vernos en el espejo de la calavera; por mucho que aguardemos, algunos propósitos se cumplirán *ad calendas graecas*.

Esta misma maldición parece acompañar tantas reformas administrativas, en recurrente bucle de fracasos de sus objetivos. Las intenciones de los impulsores aparentan un engañoso optimismo, porque la realidad de los hechos y las medidas concretas elegidas contrarían la consecución de resultados. Así, para lograr mejoras en la educación, serían necesarias políticas educativas centradas en el esfuerzo y la reivindicación del papel de los docentes. Y para incrementar la calidad y fortaleza de nuestro sistema universitario haría falta concebirlo como tal, esto es, como un conjunto de instituciones con una responsabilidad competencial considerable de las comunidades autónomas que se ha obviado en este caso, integrado en un marco internacional del que nos distanciamos cada vez más, y dirigido a una serie de objetivos de interés general (docencia, investigación, transferencia de conocimiento, compromiso social) prácticamente desconsiderados.

Más de un año después de aprobarse la nueva ley universitaria –la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU)– se consumían los plazos previstos en las doce disposiciones transitorias incluidas al final del texto legal: las universidades contaban un año menos de los

1 GARCÍA-HERNÁNDEZ, Benjamín, *Desafío de la rana de Salamanca. Cuando la rana críe pelos*, Clásicas, 2013.

dos concedidos para aprobar sus estatutos y constituir un nuevo Claustro y Consejo de Gobierno acordes con lo establecido en la ley orgánica (disposición transitoria primera); también habían consumido un año de los dos previstos para implantar sistemas de contabilidad analítica o equivalente (disposición transitoria segunda); durante cuatro años se considerará la acreditación mérito preferente en el acceso a la figura de profesor ayudante doctor (disposición transitoria tercera); se adaptarán los criterios de acreditación a profesor titular y profesor permanente laboral en el plazo de un año (disposición transitoria cuarta); esperamos las adaptaciones de las figuras de personal docente e investigador laboral (disposición transitoria quinta); hasta 2026 para cumplir el porcentaje de funcionarios (disposición transitoria sexta); hasta el 31 de diciembre de 2024 para aprobar procesos de estabilización de asociados (disposición transitoria séptima); también hasta el 2026, para establecer mecanismos de adaptación de figuras de personal docente e investigador (disposición transitoria octava); hasta el 31 de diciembre de 2024, también para estabilizar al personal técnico, de gestión y de administración y servicios (disposición transitoria novena); hasta el curso 2026-2026 para adaptar los títulos oficiales con mención dual previos a la regulación del modelo de contratación formativa sin alternancia (disposición transitoria décima). Además, ya se han consumido los plazos de la décimo primera (hasta el 31 de diciembre de 2023 para aplicar la normativa anterior a los concursos para la cobertura de plazas de personal docente e investigador) y está muy cerca, aunque salvado por ampliación, el tiempo previsto en la disposición transitoria décimo segunda para la adaptación del régimen de dedicación del personal docente e investigador permanente (al inicio del curso académico 2024-2025).

El régimen transitorio de las distintas figuras de personal docente e investigador es ciertamente complejo, todo un laberinto de previsiones que sólo expertos juristas universitarios son capaces de descifrar. El tiempo de análisis y las múltiples gestiones a realizar para cumplir lo establecido en la norma consumirá los recursos y capacidades de los servicios de profesorado de las universidades públicas, ya sometidos a exigencias de gestión y condicionantes jurídicos múltiples al haberse intensificado el control judicial sobre los concursos².

Algunas universidades se han anticipado y ya han completado su proceso de aprobación de nuevos estatutos (así, por ejemplo, la Universidad de

2 CHAVES GARCÍA, José Ramón, “Título IX: régimen específico de las universidades públicas”, en RIVERO ORTEGA, Ricardo (Dir.), *La reforma universitaria de 2023: comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema universitario*, Aranzadi, 2023.

Oviedo, en marzo de 2024, o la Politécnica de Valencia, en mayo de 2024), pero la mayoría se encuentra en el proceso. El Consejo de Gobierno de la Universidad de Granada activó la iniciativa en octubre de 2023, Zaragoza culminó su proceso en mayo de 2024, pendiente de la aprobación autonómica. En fin, la mayoría ha creado comisiones o dado ya algún paso en una dirección un tanto incierta, porque no está muy claro qué pasará con el desarrollo de la LOSU.

Casi todas las universidades están aún el proceso en los primeros meses de 2024, toda vez que cuentan con tiempo suficiente, las incertidumbres normativas son considerables y están pendientes de aprobación iniciativas legislativas que podrían incidir sobre los marcos estatutarios, imponiendo nuevas reformas. Esto puede suceder, cabalmente, con el llamado Estatuto del PDI (Personal Docente e investigador), pero también con las leyes autonómicas o los decretos que desarrollen el régimen del personal laboral.

Por otro lado, en el mes de febrero de 2024, una reunión de la Ministra de Ciencia, Innovación y Universidades con la Presidenta de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) concluyó con el acuerdo de “calendarizar” la aplicación de la LOSU hasta el año 2028. Tal “calendarización” afectaría a la Disposición transitoria séptima de la LOSU, referida a la temporalidad, las medidas de atracción de talento joven y el rejuvenecimiento y estabilización de las plantillas.

Así, las disposiciones transitorias séptima y décimo segunda de la Ley serían reformadas mediante enmienda introducida en la Ley de enseñanzas artísticas, finalmente aprobada el 23 de mayo de 2024. En este texto se han introducido varios cambios en las transitorias de la LOSU: aumento a tres años para la aprobación de nuevos estatutos, constitución de nuevos claustros y consejos de gobierno; ampliación hasta el mes de junio de 2028 del plazo para adaptar las plantillas de profesorado a lo establecido en las disposiciones transitorias séptima y décimo segunda.

El plazo establecido en la disposición transitoria séptima culminaba el 31 de diciembre de 2024 con un mandato legal expreso, así que el planteamiento de su retraso genera incertidumbre y deja fuera de juego a las universidades que, cumplidoras de sus obligaciones, han tomado en cuenta y aplicado lo previsto en la LOSU, con trascendentes efectos presupuestarios y en su política de personal. Así pues, resultan perjudicadas en comparación con aquellas instituciones que no acataron en tiempo y forma lo establecido en la norma. Aún más gravoso puede ser el haberse adelantado

en el cumplimiento de lo establecido en la disposición transitoria décimo segunda sobre regímenes de dedicación, pues si se han incorporado esas previsiones en los estatutos de las universidades más tempranos sin esperar al estatuto del PDI puede haberse cometido un error táctico arriesgado.

En mi opinión, también quedan en fuera de juego los primeros estatutos aprobados al haberse ampliado de dos a tres años el plazo máximo para la aprobación de nuevos estatutos, la constitución del nuevo Claustro y Consejo de Gobierno. En el caso de tantas universidades han iniciado sus procesos de reforma estatutaria, puede producirse una cierta perplejidad y dudas a la hora de decidir si se avanza o se suspenden los cambios. A mi juicio, lo más prudente es ralentizar las modificaciones estatutarias para esperar a disponer de todas las nuevas referencias normativas: leyes autonómicas, estatuto del PDI, incluso posibles reformas parciales de la LOSU que podrían producirse en estos meses.

Es bien sabido y reconocido por el Ministerio de Universidades (hoy Ciencia, Innovación y Universidades) que esta Ley obedecía al compromiso adquirido por el Gobierno de España con las instituciones europeas de aprobar una reforma universitaria. Los Fondos *Next Generation* y el Plan de Recuperación y Resiliencia estaban vinculados al impulso simultáneo de reformas estructurales, también en el ámbito de la educación superior. El relato oficial vincula la LOSU a la consecución de objetivos de progreso, internacionalización, digitalización e incluso sostenibilidad.

Pronto tendremos la oportunidad de hacer un primer balance de los efectos de la reforma, un año después de su publicación. ¿Se han reforzado las universidades españolas? ¿Se ha incrementado su internacionalización? ¿Disponen de más presupuesto conforme apuntaba la Ley? ¿Es más motivadora la situación para su personal? ¿Sienten los estudiantes que se les ofrecen oportunidades suficientes de empleabilidad? ¿Ha cambiado la opinión del sector productivo sobre las instituciones de educación superior? ¿Perciben otras universidades extranjeras a las españolas como centros de estudios de gran calidad?

Un juicio autocrítico proyectado sobre las sucesivas versiones de los proyectos de Ley de Reforma del Sistema Universitario hubiera permitido anticipar respuestas negativas a muchas de estas preguntas, pero para ello deberían haberse tenido presentes las verdaderas demandas y las necesidades apreciadas por los conocedores de los problemas reales que pueden solucionarse con normas. Si atendemos hoy a las noticias que aparecen en los

medios sobre la situación de las universidades, con problemas financieros preocupantes en muchos casos y creciente conflictividad política, seremos verdaderamente conscientes de la situación.

II. ANÁLISIS *PREMORTEM* DE LA APLICACIÓN DE LA REFORMA UNIVERSITARIA

Un análisis *premortem* consiste en la detección temprana y la ordenación en una escala de gravedad y/o de prioridad de todos los inconvenientes, obstáculos y problemas que un nuevo proyecto u objetivo ambicioso puede plantear. Cualquier organización interesada en lograr buenos resultados, para no fallar en sus propósitos, debería realizar esta aproximación realista previa a la adopción de decisiones estratégicas. Las reformas estructurales y legales también habrían de estudiarse previamente con tal perspectiva pesimista o negativa para evitar desagradables sorpresas *a posteriori*, sucesos o contratiempos que fácilmente hubieran podido identificarse y también amortiguarse.

A nuestros reformadores no parece agradarles esta metodología. Desde luego, en modo alguno parece haberse aplicado a la LOSU, porque sus defectos fueron señalados y un año después de su entrada en vigor se están intensificando. La “calendarización” de la LOSU, esto es, el retraso de la entrada en vigor de algunos de sus principales cambios, pone de manifiesto la realidad de las dificultades anunciadas, sobre todo de índole financiera y vinculadas a la carencia de un número suficiente de profesoras y profesores para asumir los cambios de dedicación en pleno relevo generacional. El Gobierno de España ha comenzado a acordar con las comunidades autónomas la concreción del programa para incorporar a 3400 profesores ayudantes doctores, una hornada de docentes costosa y muy difícil de gestionar y hacer compatible con otras incorporaciones en el largo plazo.

Más allá de estas cuestiones tan prácticas sobre los efectivos docentes, la lectura de la Exposición de Motivos de la LOSU ofrece una visión idílica de sus capacidades de mejora del sistema universitario español, optimismo común en todas las nuevas leyes, confiadas en sus teóricas posibilidades de transformación de la realidad. La creencia en el constructivismo social hace olvidar tantas veces los efectos iatrogénicos o contraproducentes de las reformas, así como las dificultades prácticas a la que se enfrentan muchas de sus pretensiones y los efectos de medio y largo plazo. Hoy las leyes piensan en el presente inmediato, todas las decisiones están muy condicionadas por la opinión pública del momento.

Tantos gestores universitarios eran partidarios hace tres años de activar una reforma universitaria, como muchos ahora se sienten frustrados y hubieran preferido que no tuviera lugar. Prueba de ello es la aprobación del informe del Consejo de Universidades sin el asentimiento de los rectores, motivado por la ausencia de una memoria económica de la Ley. Después de calcular el coste aproximado de encajar sus previsiones de personal, en torno a 800 millones de euros, la preocupación de los equipos de gobierno en las universidades se ha multiplicado porque esta cantidad comporta un incremento porcentual muy considerable si calculamos que el sistema consume en torno a 10.500 millones de euros en total. Para alcanzar el 1% del PIB marcado como objetivo sería preciso sumar unos 3000 millones, según los expertos en el tema. Y para mejorar la insuficiente equidad en el acceso, dotar unos 1000 millones de euros adicionales para becas. ¿De dónde saldrán estos recursos?

La inutilidad de esta reforma universitaria sin recursos adicionales se agrava por los acrecentados costes de personal que resultan de sus previsiones, así como de las expectativas de nuevas oportunidades de contratación generadas para aquellos jóvenes investigadores que se beneficiaron de los programas de recualificación o captación de talento. Hoy en día son miles de investigadores que aspiran a incorporarse a las plantillas de las universidades, ya muy presionadas en sus capítulos de personal por las promociones en número creciente de laborales y funcionarios, los compromisos asumidos por la vía de la firma de nuevos convenios colectivos y las subidas salariales resultantes de la inflación y otras negociaciones de los sindicatos con los gobiernos.

El incremento de costes no puede ser una excusa para no cumplir una Ley, pero lo cierto es que alguien tendrá que pagar las facturas porque todos los consumos son hoy mucho más caros que cuando se inició la tramitación de la nueva Ley universitaria.

España puede decidir, por supuesto, invertir mucho más en Educación superior. Y sería una buena idea, pero habría de ser asumida en coordinación y colaboración tanto por el Gobierno central como por los ejecutivos de las Comunidades Autónomas, porque es a los niveles autonómicos a quienes les corresponde la competencia ejecutiva principal en materia de universidades, así como el grueso de la financiación. A lo largo del mes de mayo de 2024, tres universidades andaluzas aparecieron en los medios de comunicación con quejas sobre su situación financiera; nada menos que Sevilla, Granada y Málaga advirtieron necesidades en los capítulos de

inversiones, personal y en su presupuesto general por incremento de la deuda, respectivamente.

Si una de las universidades más potentes, prestigiosas e internacionalizadas del sistema español, como es Granada, reclama más recursos en personal, muy difícil será para esta institución en el corto, medio y largo plazo asumir los descuentos docentes marcados por la LOSU y los futuros cambios en el estatuto del profesorado. Si la Universidad de Sevilla, que se encuentra entre las que más recursos públicos reciben, reclama fondos para inversiones, es difícil saber cómo logrará encajar las exigencias crecientes de adaptación al nuevo marco normativo. Y ya son varias las universidades que comienzan a recurrir a operaciones financieras a corto para cumplir con sus compromisos de abono, varias de ellas en las primeras posiciones de los *rankings* internacionales.

Todo esto se podría haber identificado en un análisis *premortem* de la LOSU para optar por una reforma legal centrada específicamente en la financiación y otras necesidades concretas. Así, el desbloqueo de los cuellos de botella de la atracción de estudiantes internacionales al sistema universitario español sigue pendiente, porque poco o nada ha aportado la nueva Ley en lo que se refiere a los trámites y obstáculos que tienen que superar, en homologación de títulos y permisos de residencia, quienes aspiran a estudiar en nuestro país.

Por supuesto, existen progresos en la nueva Ley que merecen un comentario positivo, logrados debido al creciente protagonismo de la interlocución sindical y de los representantes organizados de los estudiantes universitarios. Así, la generalización de la carrera horizontal del personal técnico especializado de administración y gestión, o el mantenimiento de un poder de presión participativa de los estudiantes en los órganos de gobierno. Siempre y cuando no se incurra en excesos, no me parecen desafortunados.

Ahora bien, persiste la falta de formación del personal técnico especializado porque una carrera horizontal puede servir de muy poco sin planes formativos transversales y pendiente un régimen profesionalizado de la función directiva universitaria. La gestión universitaria se encomienda hoy a docentes e investigadores con escasa o nula experiencia y algunas buenas intenciones, pero poco criterio técnico para decidir sobre muchos millones de euros. Esto tampoco lo ha mejorado la LOSU.

Y en lo que se refiere a los derechos de los estudiantes universitarios, de poco sirve que participen en los órganos de gobierno si su principal obligación y exigencia, que es recibir una formación de calidad, no está garantizada por el insuficiente incentivo al cumplimiento de las obligaciones docentes. La omisión de incentivos a la excelencia docente (sexenio paralelo al de investigación), mantiene un *status quo* en el que dar buenas clases se desconsidera respecto a la investigación, en detrimento como digo de los estudiantes.

Al mismo tiempo, el desempeño investigador de las universidades españolas no termina de despuntar en una comparativa internacional. Los déficits de financiación explican en parte tal estado de cosas, pero puede que también en esta misión clásica los incentivos no sean del todo apropiados. El sexenio de investigación no comporta un incentivo estimulante real para asumir el coste de oportunidad de tiempo y esfuerzo, su nivel de exigencia ha decrecido –como el de las acreditaciones, por cierto– y es fácil superar el baremo con un rendimiento medio, sin diferencia alguna entre los mejores resultados y los normales³.

Un progreso cierto fue la incorporación del sexenio de transferencia al régimen de complementos retributivos del personal docente e investigador, pero su condición “experimental” y un endeble soporte normativo han dificultado nuevas convocatorias, desmotivando esa línea tan necesaria de proyección de las capacidades académicas de puesta en valor del conocimiento. El papel presente y las futuras contribuciones de la Universidad habrían de orientarse en clave de progreso social, colaborando con organizaciones públicas y privadas en la superación de problemas colectivos en ámbitos como la salud, la economía, el empleo, la inclusión, la demografía, la convivencia, la seguridad, defensa, medio ambiente o gestión de las nuevas tecnologías.

Al fin, todo esto que podría haber impulsado la LOSU no parecía verosímil en sus primeros borradores, así que el análisis *premortem* indicaba un fracaso previsible de la reforma universitaria, la crónica de una muerte anunciada y la necesidad de medidas complementarias que se anuncian, pero no llegan, ya sea el estatuto del personal docente e investigador o la dotación de miles de plazas de profesores ayudantes doctores.

3 RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Misión de la Universidad española en el siglo XXI”, *Revista de Occidente*, 2021.

Y la gran oportunidad para el sistema universitario español, que es sin duda la internacionalización, también se ha frustrado, por las evidentes desconexiones entre los propósitos educativos y la normativa y práctica de tramitación de los procedimientos de extranjería, que frustra hace décadas cualquier intento de multiplicar el número y la procedencia geográfica de los estudiantes de otros países. Algunas nacionalidades sufren penalidades administrativas invencibles a la hora de solicitar sus visados, retrasos desesperantes en la tramitación y exigencias documentales que no requieren otros países de nuestro entorno.

El contraste de la reforma española con la Estrategia europea de universidades, en fin, refleja distintas prioridades. Así, por ejemplo, la empleabilidad de los estudiantes resulta en todas las recomendaciones internacionales una de las líneas fundamentales a intensificar. También el uso de la inteligencia artificial y la plena alfabetización digital de los estudiantes. Por supuesto, la demandada gobernanza, cuyo insuficiente y decepcionante tratamiento en la LOSU ha justificado autorizados balances críticos⁴.

III. LA ASIGNATURA PENDIENTE: EL EQUILIBRO PÚBLICO-PRIVADO

Siendo preocupantes todos los problemas apuntados, nada triviales, la tendencia principal del sistema universitario español es desde mi punto de vista el creciente desequilibrio entre la oferta pública y una doblada oferta privada. La creación de muchas más universidades privadas por mor de las decisiones autonómicas en forma de Ley contradice de facto cualquier mensaje de apuesta a favor de la educación pública y las instituciones educativas superiores con finalidad total de servicio público. Esto viene sucediendo hace años, sin cortapisa alguna del regulador estatal, que se limitó a establecer unas condiciones de creación de centros aplicables dentro de cinco años y no ha querido parar la mayoría de los proyectos de nueva Universidad privada.

El actual modelo de negocio de algunas universidades privadas con claro ánimo de lucro amenaza la sostenibilidad futura de muchas instituciones públicas en las provincias, desde donde las clases medias (altas) deciden enviar a sus hijas e hijos a estudiar (a Madrid, o a Barcelona, pronto también a Málaga y Valencia) porque perciben que allí están las mejores opor-

4 RAMÍO, Carles, “Las potencialidades de la LOSU para transformar las universidades públicas”, Informe de la Fundación CYD, 2024.

tunidades de empleabilidad. Esta tendencia, unida al declive demográfico en áreas del norte y el centro de España, agudiza la pérdida progresiva de estudiantes en universidades cada año más empujadas. Y si la perspectiva dentro de diez años es que tengan aún menos estudiantes porque las universidades privadas habrán doblado su oferta y su capacidad de atracción, ¿por qué financiar más o favorecer la contratación de personal docente e investigador mucho más costoso que el reclutado por el sector privado? Las autoridades autonómicas que no quieren invertir en el largo plazo en Universidad sólo tienen que esperar a que el tiempo y las tendencias sociales sigan su camino, favorecidas por un legislador estatal deliberadamente ciego y sordo a lo que está ocurriendo.

Las 44 universidades privadas que existen ya en España no alcanzan todavía en número ni en porcentaje de estudiantes total del sistema a las públicas, pero el crecimiento relativo de esta oferta alternativa es el más meteórico de toda Europa. A finales del siglo pasado había la mitad de privadas. En el curso 2000-2001 ni un 10% de los estudiantes se matriculaban fuera del sistema público. Dos décadas después se ha superado el 20%, así que se han doblado tanto el número de universidades como el número de estudiantes. En máster universitario oficial, que ha sido el principal factor de crecimiento tras la supresión del quinto curso de las licenciaturas al ser sustituidas por los grados, el porcentaje de alumnos en las universidades privadas está en torno al 44%. Estamos hablando de cientos de miles de estudiantes que han pasado del sistema público al privado en veinte años.

Tal desequilibrio público privado se verá favorecido en mi opinión por las dificultades e incertidumbres de adaptación a la LOSU, que consumen la atención, los recursos y estrategias de los equipos de gobierno de las universidades públicas en negociaciones internas, sin poder mirar hacia el futuro y preparar su oferta académica a las verdaderas demandas de la sociedad o las oportunidades de la internacionalización, objetivos que sí están alcanzando las universidades privadas al no verse presionadas igual por la reforma ni tener que negociar con estructuras internas sus planes estratégicos.

La iniciativa privada en la educación superior española es de alta calidad, o al menos lo ha sido hasta fechas recientes, cuando a instituciones clásicas de merecido prestigio se han sumado propuestas oportunistas con ánimo de lucro y despreocupadas por la excelencia. El ejemplo extremo nos lo ofrecen aquellas que prefieren optar por situarse fuera del marco normativo –las que he llamado universidades *youtubers*, en Andorra–, pero son cada vez más los grupos empresariales que deciden probar suerte con

cuantiosas inversiones en el sector de la educación superior, favorecidos por la permisividad de los reguladores y, también hay que reconocerlo, la falta de flexibilidad para adaptarse con rapidez a las variaciones de contexto en el sistema público.

No es de extrañar que esta situación preocupe (no demasiado, según parece) a algunos rectores y rectoras, aunque su sueldo no depende en modo alguno de los resultados de atracción de número de estudiantes, ni de otros indicadores básicos de éxito en sus cometidos institucionales. Quizás debido a alguna tímida queja desde el sistema público, en el mes de marzo de 2024 la Ministra de Ciencia, Innovación y Universidades anunció en la Comisión correspondiente en el Senado un endurecimiento de los requisitos para la creación de universidades privadas. Esto se proclama en periodo transitorio de aplicación el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios.

La Disposición transitoria primera de este reglamento establece que las universidades que ya cuenten con una autorización a su publicación, dispondrán de cinco años desde la entrada en vigor para adaptarse a los requisitos establecidos. Y respecto de aquellos que aún estén pendiente de autorización, ya creados o reconocidos, dispondrán de cinco años también para adaptarse. La reforma universitaria no ha añadido nada a estas condiciones, así que el anuncio de nuevas medidas suscita perplejidad y la misma sensación de “bucle” a la que me refería al inicio de este capítulo.

Tal vez sea deformación profesional, pero la idea de una reforma sobre la reforma me resulta atractiva, aunque también la creo inviable debido a las difíciles condiciones de consecución de mayorías parlamentarias, la oposición que podría plantear una restricción de la iniciativa privada en el mundo de la empresa y, al fin, la sensación comprensible de modificación sobre la marcha de las reglas del juego, señal siempre preocupante de inseguridad jurídica.

IV. CONSTRUCTIVISMO SOCIAL Y EFECTOS ESTOCÁSTICOS: ¿TIENE FUTURO LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA?

El problema de las reformas es que no siempre producen el resultado esperado, y esto ocurre con mayor probabilidad si no se realizan análisis

premortem como el que he compartido en este capítulo. Y mi posición no es contraria a la necesidad de cambios en la legislación del sistema universitario español, que creo convenientes, pero desde el pragmatismo y con aproximaciones gradualistas (me proclamo fabiano). Soy un firme defensor de las reformas estructurales, pero no de cualquier forma ni de cualquier reforma. Saber *qué reformas* son precisas y *cómo hacerlas* es mucho más importante que simplemente cambiar una Ley.

Un constructivismo social simple cree poder cambiar la sociedad con el Boletín Oficial del Estado, propiciando sus ideales mediante la intervención, la adopción de medidas normativas, económicas o educativas para modificar los marcos cognitivos y reales. Lo que no suelen ponderar los constructivistas sociales es que los destinatarios de sus normas funcionan con su propia agenda, así que las reformas producen efectos estocásticos, aleatorios, reacciones defensivas y contrarias que producen efectos contra-productentes, correlaciones y causalidades inesperadas y efectos diferidos, casi nunca lineales. Algunas reformas salen bien, pero otras se atascan y generan problemas múltiples. Esto es lo que en mi opinión puede suceder con la operada por la Ley Orgánica del Sistema Universitario.

Entonces, si la reforma no logra sus objetivos, ¿cuál es el futuro que le espera a la Universidad española? Ya he respondido esta pregunta antes, tras la pandemia, cuando algunas voces interesadas vaticinaron el fin de la enseñanza universitaria clásica, su remplazo por la teleformación y los dispositivos digitales, obviando la importancia del aprendizaje colaborativo, la experiencia humana conjunta en el aula, el efecto de facilitación social y la transmisión de capacidades de conocimiento mediante el ejemplo⁵.

En mi opinión, más que de las leyes, el futuro de las universidades depende en gran medida de la evolución demográfica y el desarrollo en las distintas zonas del territorio. Allí donde se concentre más oferta universitaria de iniciativa privada llegarán cada vez más estudiantes, lo que mermará las capacidades de las universidades públicas con peores indicadores o más apartadas de los centros económicos y –por qué no decirlo–, también políticos. El sistema universitario va a agudizar un centralismo dañino para zonas completas de España con tendencias de despoblación, activando un proceso que se realimentará de pérdida de talento joven y cualificado en beneficio de grandes ciudades, destacadamente Madrid, aunque también otras (Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga).

5 RIVERO ORTEGA, Ricardo, *El futuro de la Universidad*, Salamanca, 2021.

El incremento de inversión pública y privada en educación superior es condición necesaria, pero no suficiente de la calidad y el progreso científico y académico de nuestras universidades. Todos los recursos que aporten el Estado y las comunidades autónomas apenas servirán para cubrir las necesidades de mantenimiento de plantillas y edificios sobredimensionados para la demanda académica decreciente de los próximos años. La pérdida de ingresos por las tasas se unirá a la pérdida de oportunidad de la internacionalización, que sí será aprovechada por las universidades privadas.

¿Describo entonces un futuro desesperanzado? No necesariamente. La búsqueda de perfiles de gestores profesionales verdaderamente capacitados y de profesores e investigadores con motivación, para dedicar sus esfuerzos a lograr la excelencia, podría ser la clave para revertir este proceso. Las universidades públicas españolas cuentan aún con una marca sobresaliente y una impronta aprovechable en grupos de investigación competitivos a nivel internacional. Si se incentiva esos espacios de talento, habrá esperanza.

Sin duda, será necesario poner un mayor énfasis en la calidad de la docencia, hoy descuidada por los incentivos predominantes sobre la investigación. Una verdadera apuesta por la calidad docente contribuiría a la mejor formación de los estudiantes, así como al prestigio real de los centros de educación superior. También necesitamos reforzar las obligaciones y diferenciar, en términos retributivos y de reconocimiento, a quienes más trabajan. Mostrar a los jóvenes el camino correcto, y terminar con malas prácticas atávicas y hoy deletéreas.

En fin, sabemos la Universidad que queremos, pero trabajar para lograrla cuesta más que soñar, aunque las aulas universitarias y los despachos en las facultades son lugares propicios para los sueños.

V. CONCLUSIONES

Primera: La aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Universitaria se muestra compleja y difícil. Por ello se han ampliado algunas de sus disposiciones transitorias, aunque muchas universidades ya han dado pasos en la línea de estabilización de asociados y adaptación a nuevos regímenes de dedicación del profesorado. Los presupuestos y refuerzos para cubrir los costes de estas modificaciones no se han arbitrado y cada vez son más las universidades que lanzan mensajes de insuficiencia financiera para lograr sus objetivos.

Segunda: La “calendarización” de la reforma universitaria demuestra sus errores, pero la crítica más fundada que puede hacerse a la LOSU, en mi opinión, es su escaso énfasis y falta de medidas para atender las verdaderas necesidades del sistema universitario, en línea con las prioridades de la estrategia europea. Ni la internacionalización ni la empleabilidad de los estudiantes van a mejorar con las disposiciones de la nueva Ley, siendo cuestiones urgentes. Tampoco la calidad de la docencia ha sido priorizada.

Tercera: El crecimiento espectacular de la oferta privada universitaria en España, doblando sus cifras en veinte años, es el fenómeno menos atendido por la LOSU en comparación con sus múltiples repercusiones. De hecho, las cifras de desequilibrio contrarían prácticamente todas las declaraciones enfáticas de la Exposición de Motivos de la Ley en su visión del sistema y del servicio público de educación superior.

Cuarta: Las tendencias demográficas y la acumulación de oferta privada en las ciudades con mayores oportunidades de empleabilidad perjudicarán gravemente a muchas universidades de provincias, incapaces de aprovechar las oportunidades de internacionalización o de reinventarse con una gobernanza estratégica más realista. Sólo si sus equipos de gobierno apuestan por la excelencia y diferencian por niveles de desempeño podrán paliar esa evolución, pero el marco normativo ofrece pocas herramientas para lograrlo. Los principales esfuerzos se destinarán durante dos años a cumplir la LOSU.

Quinta: El futuro de las universidades es incierto, pero cada institución puede marcar su propio devenir si logra atraer docentes y estudiantes de excelentes capacidades, personas dispuestas a crear y compartir saber, las misiones clásicas de la Universidad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CARO MUÑOZ, Ana (Dir.), *El futuro del sistema universitario español y su nuevo marco jurídico*, La Ley, 2023.
- CHAVES GARCÍA, José Ramón, “Título IX: régimen específico de las universidades públicas”, en RIVERO ORTEGA, Ricardo (Dir.), *La reforma universitaria de 2023: comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema universitario*, Aranzadi, 2023.

- COMISIÓN EUROPEA, *Educación superior: una estrategia europea para las universidades*, 2022.
- GARCÍA-HERNÁNDEZ, Benjamín, *Desafío de la rana de Salamanca. Cuando la rana críe pelos*, Clásicas, 2013.
- MATIA PORTILLA, Francisco Javier, “La libertad de cátedra como límite a la autonomía de las universidades públicas”, *Revista de Derecho Político*, 118, 2023.
- RAMIÓ, Carles, “Las potencialidades de la LOSU para transformar las universidades públicas”, Informe de la Fundación CYD, 2024.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo, *El futuro de la Universidad*, Salamanca, 2021.
 - “Misión de la Universidad española en el siglo XXI”, *Revista de Occidente*, 2021.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo (Dir.), *La reforma universitaria de 2023. Comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario*, Aranzadi, 2023.
- SOSA WAGNER, Francisco, *La autonomía universitaria*, Cívitas.