

# Universidad: La reforma que nunca funcionó

Benito Arruñada

(*Expansión*, 28 de marzo, 1991)

## La autogestión universitaria

En 1776, Adam Smith escribía que, "si la autoridad a la que los profesores están sometidos reside en la corporación, el colegio o la universidad de la que son miembros [...], tenderán a hacer causa común, a ser muy indulgentes los unos con los otros, y a consentir que el vecino olvide su deber, siempre que a él mismo se le permita olvidar el suyo propio. Por muchos años, en la Universidad de Oxford, la mayor parte de los profesores ha renunciado por entero, incluso, a pretender enseñar".

La reforma universitaria ha sido eficaz en transportarnos al siglo XVIII. Hoy, todos los grupos con algún interés —o sin él— están legitimados para influir sobre las decisiones. Además, los cargos dependen electoralmente de forma directa de tales grupos. El actual sistema de gobierno lleva a decisiones irracionales y a que sea imposible exigir responsabilidades. En el fondo, es antidemocrático, ya que impide el control por los ciudadanos, y posibilita la transferencia indiscutida de riqueza hacia ciertos grupos, principalmente los profesores y estudiantes actuales.

Este régimen de autogobierno ha desarrollado ya algunas deficiencias características:

- La toma de decisiones es muy lenta y costosa: las comisiones y juntas se multiplican y alargan, sublimando aparentemente algunas vocaciones parlamentarias frustradas.
- Los cargos carecen de poder real para tomar decisiones. Por un lado, éstas han de ser respaldadas o tomadas por órganos colegiados. Por otro, los órganos unipersonales deben mantener el favor de sus electores, de quienes depende su continuidad en el cargo.
- Todos los problemas son tratados y su resolución se ve afectada por todos los grupos, sin considerar su cualificación ni conocimiento. El proceso decisorio se transforma así en un bazar donde los participantes intercambian votos en asuntos que no les incumben a cambio de apoyos en otros problemas que sí les afectan —plazas, planes de estudios, calificaciones académicas, títulos, nombramientos, ascensos, etc.—.
- Tienden a dominar los participantes con vocación política, mucho tiempo libre, o fuertes intereses privados. La participación instaurada por Ley ha ignorado los costes que impone en trabajadores y alumnos. La reacción mayoritaria es el desinterés: en algunas mesas electorales el número de vocales ha sido superior al de votantes. Es engañosa la cantinela de que la *sociedad civil* española no está preparada para participar. No sólo sería obviamente deseable tener leyes pensadas para nuestros supuestos pecados. Además, el ciudadano es soberano para elegir a qué nivel, con qué frecuencia y en qué ámbitos desea participar en las decisiones públicas. La abstención sistemática en votaciones y actividades de control indica el deseo de limitar el esfuerzo que supone controlar representantes y/o participar

directamente en las decisiones. Esa actitud refleja una preferencia por jerarquías de decisión de carácter menos participativo —y, en la práctica, más democrático— que las que hoy existen en todos los niveles educativos.

- Los intereses locales de cada departamento o universidad dominan las decisiones de promoción del profesorado, en las que pierde importancia la competencia profesional. Varias normas fomentan esta situación, en especial la intervención de los departamentos en la formación de las comisiones evaluadoras, y la limitación de la competencia en el acceso a ciertas plazas —en virtud de criterios cronológicos arbitrarios, que perjudican en mayor medida a los profesionales que han trabajado en universidades extranjeras—.

Estas observaciones son coherentes con el análisis científico del problema. Al comparar conjuntos de instituciones extranjeras en las que el profesorado interviene de forma muy variable en las decisiones, los estudios empíricos encuentran que: (a) el proceso de voto inherente a la participación decisoria del profesorado conduce a una menor calidad de las decisiones, y, consiguientemente, de la propia universidad; (b) el profesorado competente en materias científicas suele abstenerse de participar en los procesos de decisión y gestión; y (c) el profesorado que participa en la gestión alcanza un bajo rendimiento científico.

### **Monopolio y garantía de supervivencia**

Las características anteriores son consecuencia en buena medida de la organización participativa del gobierno universitario. La ineficiencia así provocada ha venido a sumarse a una condición perniciosa de nuestras universidades: actuar en un régimen cercano al monopolio, con sus ingresos cubiertos por el Presupuesto del Estado, lo que les permite sustraerse a las condiciones del mercado.

Los empleadores de los titulados no pueden ejercer un control efectivo, por ser escasa la competencia de los centros de enseñanza privados y extranjeros. Las universidades estatales están protegidas de esta competencia por barreras regulatorias y naturales. Entre las primeras, destacan la subvención por el Estado de la mayor parte del coste de los centros públicos —creando una situación de clara competencia desleal—, las restricciones al funcionamiento de las universidades privadas, y el casi monopolio en la concesión de títulos válidos a efectos civiles y para la contratación por el Estado. Entre las barreras naturales, es importante el mayor coste que imponen la distancia geográfica y lingüística, tanto de los centros extranjeros como de otras universidades nacionales.

Por otra parte, la sociedad española no está suficientemente informada sobre la productividad de la Universidad. Para que los ciudadanos se enteren de cómo se distribuyen y se usan los recursos, serán necesarias unas cuantas promociones más de licenciados en paro. Esta desigualdad informativa hace imposible estructurar *democráticamente* aquellos organismos que, como es el caso de nuestras universidades, están financiados por el erario público: faltan garantías de que la democracia interna no se convierta en una estafa pública.

### **El poder de control de los alumnos**

Desgraciadamente, el uso del mayor poder académico otorgado a los estudiantes no tiene consecuencias positivas. Por su propia naturaleza, carecen de la competencia

necesaria para ejercerlo. Además, entre sus objetivos, el de lograr un título que señale su capacidad en el mercado de trabajo prevalece sobre el de aumentar su productividad acumulando capital humano.

Se produce, en este sentido, un conflicto entre generaciones de estudiantes: al descender los niveles de exigencia, la sociedad valora menos la señal positiva que, en principio, ha de contener todo título académico. A largo plazo, la consecuencia es que predominen otras señales, sobre todo títulos obtenidos en centros privados o extranjeros.

Sin embargo, los estudiantes actuales están interesados en obtener un título sin esfuerzo. Al hacerlo, sacrifican en el largo plazo la reputación de la institución. La pérdida será sufrida por las generaciones posteriores de estudiantes, cuyos títulos tendrán un valor decreciente en el mercado de trabajo. Se benefician así los alumnos menos competentes, ya que nunca obtendrían el título en un régimen más selectivo.

### **El conflicto entre profesor y alumno**

El conflicto entre profesor y alumno es más acusado en las universidades españolas que en las de otros países. Tiende a manifestarse de forma aguda cuando el profesor es exigente al calificar los exámenes. Por ello, el elevado peso electoral de los alumnos favorece un descenso a largo plazo en el nivel de exigencia y la calidad de la educación.

La situación es diferente en muchas universidades extranjeras. Podría pensarse que, al exigir mayor esfuerzo, habrían de ser más conflictivas. No es así: profesores y alumnos luchan unidos contra la ignorancia, compitiendo con los estudiantes y profesores de otras universidades. No es raro que, si un centro pierde calidad, sus antiguos alumnos presionen a favor de medidas correctoras.

Semejantes actitudes no tendrían sentido en España, ya que las diferencias de calidad entre alumnos de un mismo centro son mayores que entre alumnos de diferentes centros, al carecer de una selectividad diferenciada. Además, la pérdida de reputación de un centro o de todos los centros universitarios disminuye el valor del capital humano de la mayoría de los titulados. Por ello, su efecto es escaso en términos relativos: sólo mejora la posición de los titulados en centros privados y extranjeros.

En resumen, los estudiantes de las universidades competitivas pelean junto con sus profesores contra los de otras universidades. Los españoles compiten con sus sucesores por tener una exigencia mínima. Es previsible que lo consigan, ya que su voto es decisivo cuando existe alguna división entre el profesorado.

### **El mito de la escasez de medios**

Muchos comentaristas achacan la ineficacia universitaria a la escasez de medios y al excesivo número de alumnos. Relativamente, ambos aspectos del problema son poco importantes, excepto como excusas oportunas y fáciles de divulgar en los medios de comunicación. Para los que vivimos en o de la universidad es muy conveniente que de vez en cuando se derrumben los techos de algunas aulas, para así impresionar al ciudadano sobre nuestra pobreza de medios. Todos hemos oído que, por falta de sitio, nuestros alumnos han de sentarse en las escaleras. Sin embargo, no son noticia los derroches cotidianos, ni que gran parte de las aulas están medio vacías.

La escasez de medios —cuando es cierta— es una nadería, comparada con el despilfarro

generalizado en la asignación de los recursos. En la última década, se han incrementado de forma considerable los recursos —en gran medida, para mejorar los sueldos y condiciones de trabajo del profesorado, al hacernos funcionarios—. Es probable que este aumento de recursos no haya tenido ningún efecto en el producto obtenido.

El auténtico problema es la distribución inadecuada de los medios, que es consecuencia de la estructura de gobierno. Sin modificar ésta, los posibles aumentos presupuestarios corren el riesgo de servir sólo los intereses de los grupos de profesores o alumnos con mayor poder; y no los de la sociedad que los financia.

En el caso de las retribuciones, se dice que los profesores universitarios estamos mal pagados; sin embargo, los hechos cuentan una historia distinta. En general, la rotación es baja y la competencia para cubrir vacantes elevada. Puede inferirse de ello que los salarios son excesivos, respecto a la cualificación y esfuerzo que se exigen. Este exceso puede, no obstante, ser compatible con que la cualificación media sea inferior a la socialmente deseable. Además, en algunas áreas la rotación es alta y existen dificultades para contratar personal joven de primera línea.

De modo similar, al tratar de la *masificación*, se suele olvidar que es consecuencia directa de la política de precios subvencionados practicada durante las últimas décadas. Tampoco se tiene en cuenta que, en muchos centros, el número de alumnos difiere ampliamente según se considere como tales a todos los matriculados o sólo a los que asisten regularmente a clase. Por último, el predominio de la lección magistral como método docente resta importancia al problema: la proporción de alumnos por clase en algunas facultades supuestamente *masificadas* es inferior al de las mejores escuelas del mundo. La *masificación* es una excusa útil, pero no justifica, por ejemplo, el conservadurismo en el uso de métodos docentes.

### **Fomento de la competencia**

Sería saludable reforzar la competencia externa por parte de universidades de promoción privada. Al disminuir el grado de monopolio de las estatales, se pondría en evidencia su ineficiencia, forzando su transformación. Es preciso aumentar la transparencia informativa sobre la universidad, para que votantes y contribuyentes puedan tomar decisiones mejor informadas. Se ha de evitar el que muchos votantes consideren la educación como un maná, por lo que no cuestionan ni su eficiencia ni su coste.

Una pieza fundamental en este terreno es cobrar a los beneficiarios, haciendo posible la competencia entre centros privados y estatales, desarrollando su reputación, y proporcionando una guía para las decisiones de expansión, reducción de tamaño y cierre. Ello haría más transparentes —o superfluas— las decisiones políticas.

El cobro de los servicios debería ir acompañado por un sistema integral de becas; entregando, por ejemplo, vales que den derecho a gastar con libertad de elección cierta cantidad de dinero en educación superior. La subvención correspondiente a cada ciudadano puede ser función de variables muy diversas —rendimiento académico, ingresos, origen, etc.—, de modo que se preserve el logro de los objetivos políticos de redistribución de riqueza.

Cabría establecer un sistema de evaluación de los centros y universidades por el mercado de trabajo, a través de los resultados conseguidos, en términos del empleo y los

ingresos medios de sus titulados. La Administración quizá fuese incapaz de utilizar las evaluaciones para sus decisiones de asignación de recursos y autonomía, y para compensar de modo diferenciado. En tal caso, las estadísticas servirían al menos para facilitar la selección de los centros de estudio por los estudiantes, así como de los titulados por los empleadores. Semejante sistema no debería ser muy costoso. En una versión simple, podría considerar sólo la variable empleo-desempleo. Requiere únicamente *cruzar* los archivos de titulados y/o matriculados con los de la Seguridad Social. Una modalidad más simple, pero menos fiable, es utilizar encuestas o muestras aleatorias.

En la práctica, incrementar la competencia entre centros es más viable que los intentos hoy por hoy fracasados de conceder autonomía y fomentar la competencia entre universidades. El motivo es que, debido a los costes que ocasiona el vivir desplazado del hogar familiar, las distintas facultades de cada universidad pueden competir entre sí en mayor medida que las que, aun impartiendo una misma carrera, pertenecen a universidades distintas.

Adicionalmente, se puede introducir mayor competencia entre profesores, mediante la enseñanza simultánea de una misma asignatura por varios docentes, con libertad de elección por los alumnos. Sería preciso vigilar que no se redujese la exigencia al alumno. Los exámenes de reválida pueden servir para tal fin; aunque, al requerir contenidos homogéneos, sólo serían útiles en asignaturas con contenido estandarizado, principalmente las pertenecientes al primer ciclo.

En el área de la competencia entre estudiantes, es urgente fortalecer los sistemas de selección y reválida, para incrementar y homogeneizar los niveles mínimos de aprendizaje. Sería también conveniente diferenciar en los títulos la calificación media alcanzada por cada alumno y, sobre todo, el rango dentro de su clase, con el fin de dar más información al mercado de trabajo —señalando claramente cuáles son los mejores—, e, indirectamente, incentivar la obtención de buenas calificaciones, en lugar de meros aprobados.

### **Retribución según rendimiento y escasez relativa del profesorado**

Es necesario introducir un sistema efectivo de retribución variable en función del rendimiento. Incentivaría al profesorado y evitaría que los mejores profesores tiendan a abandonar la función docente. En la medida del rendimiento, han de tenerse en cuenta dos aspectos: qué indicadores utilizar para evaluarlo y a qué plazo hacerlo.

El mejor indicador de rendimiento es el volumen y calidad de las publicaciones. No sólo en la labor de investigación, sino también en la docente. El motivo es que, para escribir, el profesor ha de conocer al menos los últimos avances habidos en su campo, siempre que ello sea condición necesaria para publicar.

En cuanto al plazo, es preferible limitar la evaluación a los ascensos, como ocurre en el sector privado para la mayor parte de las actividades profesionales comparables. Los resultados de la actividad académica no se pueden medir en el corto plazo. Su naturaleza eleva, además, el coste necesario para evaluarla con un mínimo de seriedad.

Una posibilidad viable es la de multiplicar la escala de categorías. Habría que reestructurar además de raíz el procedimiento para formar comisiones evaluadoras, introduciendo más aleatoriedad y/o aplicando criterios de competencia profesional en la

selección de sus componentes. Es pronto para valorar los nuevos sistemas de evaluación de la docencia y la investigación. En el mejor de los casos, son un intento novedoso de ligar rendimiento y compensación. En el peor, pueden acabar por convertirse en una prima de antigüedad.

El problema de evaluación no se resuelve utilizando a los estudiantes como fuente de información y valoración. Por definición, carecen de los conocimientos necesarios para evaluar los contenidos, que no la forma de las clases. Además, su interés reside en premiar a quienes —por menor exigencia y/o mayores dotes expositivas— les permita acceder al título con poco esfuerzo. Tiene un inconveniente añadido: da al observador externo la impresión de que se controla el rendimiento.

Es conveniente, así mismo, diferenciar la retribución de los profesores según especialidades, para ajustarse a las diferencias existentes en el mercado de trabajo de sus respectivas profesiones. Puede ser necesario crear o escindir escuelas, facultades y departamentos para que funcionen en un régimen diferente. Las diversas ingenierías y la administración de empresas deberían ser —como lo fueron en otros países— candidatos de primer orden para los primeros ensayos en esta línea.

### **Supervisión correctora del proceso educativo**

Diversas razones justifican que el Estado subvencione a los estudiantes. Por un lado, se supone que, al no poder ofrecer suficientes garantías, a muchos de ellos les sería difícil encontrar préstamos para financiar su educación. Más importante es el hecho de que la educación genera beneficios para terceros, que no son captados por la persona educada; por tanto, ésta, en un régimen enteramente libre, invertiría en educación menos recursos de los colectivamente deseables. Por último, a favor de subvencionar la educación, existen razones de equidad, de importancia indiscutible, tanto por su propia naturaleza como por producir mayor estabilidad social.

Estos motivos no justifican, sin embargo, que el Estado dirija la educación de sus ciudadanos hasta el extremo en que hoy lo hace. La eficiencia exige a largo plazo una reducción sustancial de la actividad estatal en este terreno. El Estado sí debe mantener el control —mediante becas y préstamos baratos— de la redistribución de riqueza que se desee realizar.

### **Conclusión**

La reforma universitaria ha fracasado. Se necesita corregir con urgencia y de raíz el sistema de gobierno de las universidades, así como aumentar su competencia. Desgraciadamente, el debate universitario —centrado estos días en la reforma de los planes de estudios— es tan sólo un episodio más de la eterna pelea por el reparto de la tarta. Cuando de ésta no queden ni las migajas, el desenlace quizá sea penoso para casi todos. Entretanto, *gaudeamus igitur*.