

## MEDIO SIGLO DE REFORMAS EN LA UNIVERSIDAD ¿HEMOS ACABADO?

J. M. Sanz Serna

*El hombre razonable se adapta al mundo; el no razonable persiste en intentar que el mundo se adapte a él. Por tanto todo progreso depende del hombre no razonable.*

*G. B. Shaw*

Las dificultades que experimentan gran cantidad de nuestros alumnos universitarios ¿se deben a la falta de esfuerzo de una generación a la que se ha exigido poco?, ¿a la carencia de formación pedagógica del profesorado?, ¿a lo reducido del gasto español en educación? ¿Eran los profesores eminentes hace cincuenta años? ¿Beneficiaría a nuestras universidades públicas un mayor control desde la sociedad, que evitase la endogamia e incrementase la eficiencia? ¿Debería ser más autónoma la vida académica, más independiente de los vaivenes de la política y más crítica frente a los intereses de los ricos y poderosos? ¿Por qué ninguna de las universidades españolas se sitúa en los primeros puestos de los *rankings* internacionales? ¿Vamos a alcanzar pronto un premio Nobel? ¿Se necesitan nuevas reformas educativas o cada una viene a poner las cosas peor que estaban?

He aquí preguntas que muchos se hacen y cuyas respuestas importa sin duda conocer. En las páginas que siguen voy a intentar reflexionar sobre algunas de ellas. Antes de empezar confieso que pongo manos a la obra experimentando aprensiones y sufriendo dudas. Los objetivos de las universidades son hoy tan variados (formación de personas y de profesionales, creación y crítica del conocimiento, estímulo de la cultura, desarrollo tecnológico, innovación, etc.) y tan diversas entre sí las disciplinas académicas (de la ingeniería forestal al latín, de la macroeconomía a la enfermería) que es arduo dar con una síntesis adecuada.

*La educación española hace cincuenta años. ¿Hemos ganado o perdido?*

Tal vez convenga mirar a la historia para mejor entender el presente. Tomaré como primer hito la situación educativa española hacia 1960 ó 1965. Elijo esos años porque, de un lado, no resultan tan distantes que algunos no los recordemos y, por otra parte, marcan el principio del fin de la larga vigencia del sistema configurado esencialmente por la Ley Moyano a mediados del siglo XIX y señalan el comienzo de unas décadas de sucesivas reformas educativas; reformas que, por lo demás, se corresponden con las transformaciones sociales, económicas y políticas experimentadas por España desde entonces.

En 1965 nuestro país posee un sistema educativo *dual* que destinaba a la inmensa mayoría de las personas a unos estudios escolares básicos (lectura y escritura, reglas de la aritmética, catecismo y muy poco más), que concluían a los catorce años de edad. De esta mayoría se segregaba, a la edad de diez años y mediante el llamado examen de ingreso, a las élites, numéricamente exiguas, a las que estaba reservada la enseñanza media y superior. Si bien la escolarización era por ley obligatoria, no siempre resultaba serlo en la práctica: al fallecer Franco en 1975 uno de cada diez adultos no

sabía leer. Y este dato, de por sí significativo, se hace más impactante si tenemos en cuenta que el analfabetismo afectaba de manera muy desigual a varones y a hembras y a unas y otras provincias españolas, con lo que en determinados entornos sociales su incidencia era severa. Para disponer de una referencia, apuntemos que las tasas de analfabetismo y los valores de otros indicadores educativos con los que España entró en el último tercio del pasado siglo eran semejantes a los que se observaban en los países más avanzados de Europa a mediados del siglo XIX o incluso a finales del XVIII. En 1965 el sistema universitario era mínimo: una docena de universidades, menos de cien mil estudiantes para un país de treinta millones de habitantes, escaso profesorado, práctica inexistencia de la investigación a nivel internacional, aislamiento, concentración de la actividad en ámbitos académicos muy determinados (Medicina, Derecho), imprescindibles para dotar a la sociedad de altos funcionarios y de profesionales liberales.

La descripción que acabo de presentar debería servir, por lo pronto, para valorar la situación de radical desventaja de la que partía España en materia educativa en relación con los países líderes de Europa, con los que ahora nos gusta compararnos. No sólo carecíamos de profesorado, aulas, bibliotecas y laboratorios, que ha sido menester crear aceleradamente y a veces improvisar, sino también (en general y salvando cuantas excepciones se desee) adolecíamos de ausencia de la tan importante tradición. Y no olvidemos la dificultad que representa para el rendimiento académico de un estudiante universitario o del actual bachillerato (diecisiete/dieciocho años) el hecho, tan frecuente aún entre nosotros, de que sus padres apenas hayan completado los estudios primarios o incluso carezcan de ellos.

Si no me equivoco, de la diversidad de interpretaciones al comparar la realidad actual con el estado de cosas que he descrito surge en nuestro país la principal división ideológica en materia educativa. Personas socialmente muy influyentes comparan hoy el nivel de formación que *ellos mismos* alcanzaron en los años cincuenta, sesenta o setenta con el que ahora posee el *alumno medio*, sin reconocer la diferencia abismal entre la tarea de enseñar a una élite exigua, como antaño, y la empresa de suministrar, como ahora se hace, una educación secundaria universal hasta los dieciséis años. Estos sectores suelen entender la historia reciente de nuestra educación como una caída constante del nivel académico y abogan por endurecer los exámenes, los requisitos para pasar de un curso al siguiente, etc., tratando en definitiva de reintroducir el sistema dual (abolido en 1970). Y, en casos extremos, defienden que la educación habría de limitarse a suministrar los conocimientos prácticos mínimos que cada uno deba poseer para contribuir al mantenimiento de la economía, evitando así lo que denominan *sobreeducación*. Ante estas opiniones hay que recordar, por lo pronto, que *todos tienen derecho a la educación* (Constitución de 1978, Art. 27) y, en un plano más pragmático, que hoy resultaría tan inaceptable como inviable cualquier medida que alejase de las aulas para hacerlos vagar por las calles a los menores de dieciséis años cuyo aprovechamiento académico se juzgase bajo. Por ello, quien desee ‘endurecer’ el sistema con nuevos filtros debe de modo simultáneo proponer alternativas educativas reales para aquellos alumnos que no puedan o deseen superarlos.

Pero si algunos no se han conciliado aún con la idea de la democratización de la enseñanza, otros, orgullosos de los avances en la extensión de la educación, parecen no aceptar que el igualitarismo mal entendido se aviene difícilmente con el progreso cultural y científico. Si se me permite una analogía pedestre y algo exagerada, diré que, aunque creo firmemente que a todos conviene hacer ejercicio físico, no parece buena idea entrenar a los equipos internacionales en las clases de gimnasia de mantenimiento de los centros cívicos.

Por estas razones, un punto central en cualquier intento de llegar al consenso educativo en España del que luego hablaré es ponerse de acuerdo en cómo conciliar, pasados los primeros estadios de la enseñanza, el objetivo de formar a todos en la medida de sus posibilidades con el hecho de que no todos poseen la misma capacidad ni están dispuestos a aplicarse en igual modo. Y por supuesto tal conciliación debe efectuarse sin introducir discriminaciones por razones extraacadémicas, injustas de un lado e ineficientes de otro por no aprovechar al máximo el talento del país.

Este debate afecta a la enseñanza terciaria de modo crucial. Necesitamos debatir nuevos criterios de admisión en las universidades públicas y privadas. Los actuales pecan sin duda de laxos y las universidades reciben un porcentaje significativo de alumnos con insuficiente formación previa, sin capacidad adecuada o carentes de algunas destrezas de estudio básicas. Tales alumnos apenas se benefician del periodo de permanencia en la universidad y embarazan el progreso del resto.

### *Decadas de reformas universitarias*

El paso del sistema universitario de los sesenta al actual se ha efectuado mediante dos oleadas de reformas, que podemos asociar a sendas leyes, la General de Educación y la de Reforma Universitaria.

La Ley General de Educación de 1970 vino a impulsar una imprescindible, aunque tardía, adecuación de la decimonónica educación española de que se partía a la realidad de un país que evolucionaba social y económicamente con rapidez. Es abolido el sistema dual, mediante la instauración de una enseñanza general básica (EGB) común hasta los catorce años para todos los ciudadanos. Se produce la incorporación a las universidades de los antiguos estudios de comercio, magisterio, enfermería, peritajes, etc., a través de la figura de las nuevas escuelas universitarias. Pocos años antes se habían incorporado las escuelas técnicas superiores de ingenieros y arquitectos (anteriormente dependientes de diversos ministerios). Se incrementa el número de universidades y las antiguas multiplican sus centros (en especial facultades de ciencias y de economía y nuevas escuelas de ingenieros). Se aumenta la plantilla de catedráticos y aparecen nuevos cuerpos de funcionarios docentes (agregados y adjuntos). Se introduce la figura del colegio universitario como un medio de extender la enseñanza superior sin hacer proliferar las universidades.<sup>1</sup>

La aplicación de Ley General de Educación se pone en marcha en una coyuntura difícil en extremo: final de la dictadura y comienzo de la transición. Y, no lo olvidemos, son años en que el entorno económico es sumamente negativo. Las universidades viven un periodo de gran inestabilidad ligada a las circunstancias políticas, al alud de nuevos alumnos (la llamada masificación) y a la incapacidad del sistema de dotarse del necesario nuevo profesorado, de cualificarlo y de retribuirlo adecuadamente.

La Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983 supone tanto un esfuerzo para normalizar la vida universitaria por cauces armónicos con la Constitución de 1978, como el comienzo de una serie de ambiciosas y decididas reformas llevadas a cabo en los años ochenta.

---

<sup>1</sup>Esta figura, tomada de los Estados Unidos, resultó ser inestable entre nosotros: todos los colegios universitarios públicos se han transformado en universidades 'como las demás'. Con ellos ha desaparecido el único intento serio de establecer diferencias entre las instituciones de enseñanza superior en España, centrando unas en la docencia en primer ciclo y orientando otras hacia los estudios más avanzados y la investigación. Notemos también que la propia ley fomentó la uniformización de la enseñanza terciaria al introducir en las universidades, como hemos reseñado, todos los estudios superiores ya existentes.

Ante todo esta ley viene a desarrollar el derecho a la autonomía universitaria, reconocido por la Constitución de 1978. Me interesa destacar un aspecto a veces insuficientemente valorado: además del papel que la autonomía universitaria pueda representar en la estructura general del ordenamiento de nuestros derechos, hay que ver en ella una dimensión práctica de importancia no menor: las universidades actuales, públicas o no, no podrían funcionar de haber seguido siendo necesaria autorización ministerial para tomar millares de decisiones cotidianas: (plantillas, convenios con empresas o con otras universidades españolas o extranjeras, compras, ventas, etc.). Debatiremos luego si las universidades públicas precisan más autonomía, más control social o ambos. Una cosa es cierta: en ningún país avanzado se plantea hoy el retorno a sistemas en los que las universidades son apéndices no autónomos de la administración educativa. Suprimir o cercenar la autonomía supondría *ipso facto* el colapso del funcionamiento diario de las universidades.

Por otro lado la LRU simplificó la fronda de los cuerpos de profesores permanentes, reduciéndolos a cuatro, racionalizó parcialmente el antiguo sistema de ‘cátedras por asignaturas’, introduciendo agrupaciones por áreas de conocimiento, e impulsó la investigación aplicada y los contactos con las empresas a través de su Artículo 11, que vino a permitir a los profesores de la universidad pública, sin detrimento de su dedicación a tiempo completo, realizar investigación retribuida por cuenta de terceros.

Los cambios de calado de los años 80 no se limitaron a la LRU. Se instaura un sistema de financiación de la investigación mediante proyectos concedidos por criterios científicos, homologándonos en este punto a los países más avanzados. Se fomenta la actividad investigadora a través de los llamados sexenios, medida en su día muy polémica por venir a romper el igualitarismo que sufría y sigue sufriendo la función pública española. Y sobre todo, los ochenta son años de incrementos espectaculares de la financiación universitaria, que permiten aumentos de plantillas, de titulaciones impartidas y de infraestructuras.

Al finalizar el siglo XX teníamos del orden de millón y medio de estudiantes universitarios, lo que significaba pues en Europa de los puestos de cola a los de cabeza en la tasa de universitarios por mil habitantes. Y la calidad de nuestros titulados era *grosso modo* comparable con la de otros países, como se ve con ocasión de los intercambios Erasmus/Sócrates. Al mismo tiempo España produce en los últimos años un número de publicaciones científicas internacionalmente homologadas conmensurado con su dimensión demográfica y su nivel económico (si bien hay que señalar que la calidad promedio es ciertamente inferior a la de los países líderes). En síntesis, en el último tercio del siglo XX, la universidad española, partiendo de un retraso notabilísimo, pasa a integrarse entre las europeas de nuestro entorno en un proceso que es paralelo a nuestra salida de la dictadura e incorporación política, social y económica a Europa.

### *Deficiencias de la LRU*

El modelo LRU no estaba exento de problemas, alguno de calado. Antes de examinar los tres que juzgo principales, conviene hacer constar que algunos no eran tanto resultado de deficiencias de la propia ley como hijos de las circunstancias del momento. Por ejemplo, se piensa en general que los concursos de ingreso en los cuerpos docentes previstos en la LRU pecaban de laxos. Sin embargo la innegable facilidad del acceso en relación con la situación de los años sesenta o setenta estuvo en gran medida fomentada

por la fluidez con que se dotaron numerosísimas nuevas plazas: con tantas plazas como aspirantes es imposible la competencia.

*Localismo.* En una tradición que se remonta a la Ley Moyano, España dispone de un sistema universitario en que las diversas universidades se dividen su ámbito de actividad por un criterio de proximidad geográfica y de acuerdo a una especialización funcional (universidades de excelencia investigadora/doctorado, universidades de apoyo a las necesidades de la empresa, universidades orientadas a dar una formación básica amplia y no excesivamente cara a sus alumnos, etc.). En tiempos de la Ley Moyano había circulación de profesores y la universidad más próxima quizá se hallara a cientos de kilómetros del hogar del alumno. Hoy, con un número elevado de universidades, cada una capta sus estudiantes y sus profesores en el entorno geográfico *local* más inmediato.<sup>2</sup>

Son varios los factores que nos han llevado a este extremo localismo. Desde hace cuarenta años la política universitaria ha tendido más a acercar la universidad al alumno mediante nuevos centros que a llevar al estudiante a las universidades existentes por medio de una adecuada promoción de las becas y otras ayudas al estudio (nuestra gran *asignatura pendiente*). Estas políticas han entrado en simbiosis con todo tipo de intereses locales, legítimos o no, y se han exacerbado con las transferencias en materia de universidades a las comunidades autónomas. Replicamos diecisiete o más veces cosas que bastaría hacer dos o tres en España (no necesariamente en Madrid, claro).

Aunque el localismo puede tener algo de positivo, nos encontramos ante un fenómeno que genera graves perjuicios. Se priva al alumno de la capacidad real de elegir y de los beneficios formativos de salir del ambiente familiar y abrirse a nuevas realidades. Con un alumnado cautivo, las universidades carecen de uno de los más señalados incentivos para mejorar. Para la sociedad como un todo hubiera sido más eficiente una red de universidades que se complementasen mutuamente que clonar una otra vez la misma institución. Cuando se estudia la situación del sistema español en los *rankings* internacionales, se observa una concentración de nuestras universidades públicas y de las tradicionales de la Iglesia Católica en posiciones de “aprobado alto” o incluso “notable bajo”. Poseemos, por fortuna, un porcentaje muy reducido de universidades malas y execrables, cosa que no se puede afirmar de otros países más avanzados y en los que nos miramos y en cambio, carecemos por completo de universidades con nota de “sobresaliente”. Deberíamos poseer varias; ciertamente ni podemos costear diecisiete ni puede existir una si ha de tomar los alumnos, profesores y otro personal exclusivamente del entorno más inmediato.

Por último el modelo local, conciliable seguramente con los primeros estadios de la formación universitaria más generalista, hace prácticamente inviable, por falta de la necesaria masa crítica de alumnos, la enseñanza de posgrado sería, excepto quizá para las universidades situadas en Madrid o Barcelona. Tratamos de desarrollar numerosos posgrados en todas las universidades para dar servicio al entorno geográfico y aprovechar el profesorado existente y esto es incompatible con la calidad que, a la hora de la especialización, exigiría concentrar, para cada disciplina dada, personal, alumnos y recursos materiales en unos cuantos lugares de nuestra geografía.

*Endogamia.* Es este un fenómeno relacionado con el localismo, pero diferenciado de él. Nuestra reforma universitaria condujo a una práctica total inmovilidad del profesorado. La endogamia académica es considerada universalmente como una de las mayores amenazas a la vida universitaria: fomenta el estancamiento,

---

<sup>2</sup> Esta realidad es particularmente llamativa cuando se entiende que la masa de cada estado europeo es excesivamente pequeña para competir mundialmente en ciencia y tecnología, de modo que numerosos retos son sólo abordables a escala de todo el continente.

limita la creatividad y la renovación de ideas y enrarece las relaciones humanas dentro de los departamentos. Si no me equivoco, la endogamia actual es sobre todo consecuencia de la posibilidad material que cada profesor ha tenido de estabilizarse en su propia universidad, posibilidad debida a la conjunción de la facilidad en la dotación de nuevas plazas en pasados años de bonanza económica con los mecanismos por los que los órganos de las universidades públicas toman decisiones en materia de creación de plazas.

*Gobierno.* Las universidades españolas accedieron a su autogobierno con la LRU en un momento en que las circunstancias no propiciaban la responsabilidad en el ejercicio del mismo. Tomando a título de muestra la política de plantillas, las universidades recibieron simultáneamente la capacidad legal de crear plazas de funcionarios docentes y de administración (antes creadas una a una por el ministro a instancias del rector, nombrado a su vez por el propio ministro) y la posibilidad económica de instituir numerosas nuevas, en años de expansión del alumnado, incrementos espectaculares de los presupuestos y en que existía una multitud de profesores jóvenes sin estabilidad profesional (y sin quienes, no lo olvidemos, los centros no podían funcionar). Análogas consideraciones pueden hacerse en cuanto a planes de estudio y nuevas titulaciones. No era esperable de nuestras universidades que la competitividad y la mejora se hallasen entre sus prioridades en un entorno que podríamos llamar de nuevos ricos.

Es verdad que la LRU preveía un límite a la autonomía financiera de las universidades públicas a través del Consejo Social en el que participan diversos sectores externos al mundo académico. Pero no es menos cierto que, de entre todos los órganos diseñados por el legislador, fue éste el que se reveló más ineficaz en la práctica, como irrelevantes habían sido los diversos patronatos y consejos que a lo largo de la historia se habían concebido para involucrar a la sociedad en el gobierno universitario.

Mas no sólo sufren nuestras universidades de deficientes mecanismos de rendición de cuentas. Por lo general casi todas padecen de la existencia de un exceso de órganos de decisión y deliberación superpuestos,<sup>3</sup> que, lejos de fomentar la participación, la transparencia y en definitiva la democracia, ofrecen a caciques diversos y a abundantes grupos de presión amplias y sucesivas oportunidades de paralizar cualquier intento de progreso, al tiempo que diluyen la responsabilidad.

### *La contrarreforma*

Hacia 1995, completado el proceso de transferencias a las comunidades autónomas, se había amortizado el impulso reformador universitario (llevábamos unos treinta años repensando y recreando las universidades) y comenzaban a hacerse más y más evidentes los problemas que acabo de glosar. Los gobiernos de las comunidades autónomas habían recibido con alegría e ilusión sus competencias universitarias, creando una nueva generación de centros y titulaciones, incluso universidades. Sin embargo pronto comenzaron a ser conscientes de que mantener una universidad resulta gravoso económicamente y, a diferencia de crearla, de dudosa rentabilidad políticoelectoral. Al tiempo, cae el número de alumnos como consecuencia del descenso de las tasas de natalidad acaecido veinte años atrás (descenso que por otra parte era bien conocido cuando a comienzos de los noventa se seguían creando centros y titulaciones). Numerosas universidades públicas acumulaban deudas y liquidaban año tras año sus

---

<sup>3</sup> Hay decisiones que pasan sucesivamente por Consejo de Departamento, Junta de Facultad, Consejo de Gobierno y Consejo Social y con frecuencia en cada órgano son vistas en comisión o comisiones y en pleno.

presupuestos con déficit. Para las comunidades autónomas la responsabilidad de tales desfases económicos era sólo atribuible a la mala gestión de las universidades y muy en especial a su incapacidad de poner límite a los gastos de personal. Las universidades imputaban sus dificultades al insuficiente esfuerzo económico de nuestra administración.

Nadie dudaba, a la vista de esa variada problemática, que era oportuno reajustar el sistema para suprimir en cuanto fuese posible sus deficiencias e impulsar un aumento de calidad que permitiese a nuestras universidades empezar a pensar en codearse con las mejores del mundo e involucrarse más en tareas de investigación y desarrollo de primer nivel. También era preciso dotar al sistema universitario público de reglas estables de financiación y control del gasto que asegurasen la imprescindible estabilidad presupuestaria.

En estas circunstancias logra el Partido Popular la mayoría absoluta en las elecciones generales del 2000, mayoría de donde trae causa la Ley Orgánica de Universidades (LOU) de 2001. Aunque prefiero no entrar a detallar las novedades que deparó, sí me importa comentar dos aspectos del modo en que se gestó.

En primer lugar cabe destacar el empeño que existió en contrarreformar, esto es en crear una nueva ley y derogar la LRU, que, pese a sus imperfecciones, tan buenos servicios había prestado y podía haber seguido prestando. Hubiera sido suficiente y más prudente limitar la tarea legislativa a la modificación de ciertos artículos de la LRU y paralelamente arbitrar medidas de otro tipo, en especial presupuestarias, para corregir tantas deficiencias como se hubiese creído posible. La promulgación de leyes no tiene por sí misma efectos taumatúrgicos de modificación de la realidad y es un evidente error ligar toda mejora a un cambio legal.

Si lamentable parece tal interés en preferir una contrarreforma, que hacía tabla rasa de grandes zonas de lo existente, a una política de cambios graduales, mucho más lo fue el modo en que se elaboró la nueva ley. Los ‘argumentarios’ con que se apoyó la iniciativa legislativa partían sin excepción del presupuesto de que no es factible mejorar la universidad buscando un consenso. Se aducía como ejemplo la incapacidad de los gobiernos de UCD de conseguir uno en torno a la nonata Ley de Autonomía Universitaria. Y como contraejemplo se tomaba a la LRU, aprobada, se decía, a favor de la mayoría absoluta con que contaba el PSOE en los ochenta. De creer lo que se repetía en los argumentarios y artículos de prensa que proliferaron en los meses precedentes a la aprobación de la ley, las universidades serían jaulas de grillos, plagadas de gentes díscolas y gobernadas por ---se dijo textualmente--- ‘*progres trasnochados*’. Por consiguiente la mejora de las mismas sólo debía esperarse del exterior, de ese cirujano de hierro tan caro a algunos. En síntesis, la falta de consenso en torno a la ley de contrarreforma no se veía como hipoteca de partida, sino, muy al contrario, como esperanzador síntoma de que la intervención sajava donde más era menester.

### *La poscontrarreforma*

La aprobación de la LOU obligó a cada universidad a abrir un periodo ‘constituyente’, para muchos el segundo que vivíamos, pues ya pasamos uno, ese sí imprescindible, en paralelo a la transición política. En tal tarea y en el llamado proceso de Bolonia se han invertido en los últimos años la mayor parte de las energías de nuestra administración educativa y de los órganos de nuestras universidades. Como apunté arriba, no deseo entrar a glosar y menos a valorar las medidas adoptadas en los últimos diez años. Sin embargo, en mi opinión están contribuyendo poco o nada a combatir los problemas de fondo, localismo, endogamia y deficiente gobierno, que llevamos padeciendo largo

tiempo. El empeño en mejorar parece quizá haber sido delegado en las llamadas agencias de calidad universitaria, de las que ciertamente no carecemos, y la vida de nuestros centros, sin haberse liberado de la proliferación de reuniones de comités diversos, se ha complicado con la necesidad de cubrir todo tipo de estadillos y documentos *Excel*, en un aumento vertiginoso de la burocracia.

### *Aprender de los errores*

Tras la experiencia vivida (u ocasión perdida) con el proceso de aprobación de la LOU deberíamos haber aprendido algunas grandes lecciones sobre *cómo* proceder:

*Establecer consensos educativos.* Incluso si la educación española se hallase ---que no se halla--- en una situación de extrema gravedad, la figura del cirujano de hierro no es oportuna. La educación opera en escalas de tiempo del orden de las décadas cuando menos y, en política, un año es ya una eternidad. Aunque sólo fuera por esta razón, hay que apantallar las grandes decisiones en materia de universidades de los vaivenes de la política y aceptar grandes consensos que permitan mantener el rumbo en el tiempo e ir viendo cómo van saliendo las cosas.

El hombre razonable de Shaw no esperaría hoy el consenso político pues no basta con poner de acuerdo a los partidos sino que hay que integrar las voluntades de las comunidades autónomas, poseedoras de la parte del león de las competencias/recursos y, por otro lado, muy diversas entre sí en cuanto a tamaño, posibilidades económicas, número de universidades, etc. Pero todo progreso real pasa por intentarlo.

*Legislar con parsimonia.* Tras casi cuarenta años de continuas modificaciones normativas, de elaborar estatutos y reglamentos, cambios incesantes en los planes de estudios, en las figuras del profesorado, los miembros de la comunidad universitaria estamos saturados. Por favor, en el futuro, háganse sólo las nuevas normas que sean estrictamente imprescindibles. Cursen los afanes de mejora por la vía de los incentivos y premios a lo que se desea potenciar y de la desinversión en lo que se quiere hacer desaparecer, sin caer en la tentación de buscar cambiar la realidad exclusivamente desde los boletines oficiales con leyes y decretos.

*No querer ser adanes.* No hay que sucumbir a la tentación de perseguir, como los antiguos arbitristas, resolver problemas complejos proponiendo partir de cero deslumbrados por una fulgurante nueva idea. Hay que asumir lo que hay, donde existe mucho bueno, y alentar procesos de mejora gradual y continua.

### *Modelos que no funcionarían*

Cerraré luego estas reflexiones atreviéndome a sugerir medidas que creo pudieran conducir acaso a una mejora de nuestras universidades. Pero antes comentaré algunos paradigmas que en mi opinión tienen muy pequeñas probabilidades de mostrarse fructíferos.

*El laissez faire.* A veces oigo proponer un modelo en el que habría que dejar entera libertad a las universidades públicas y privadas para tomar sus propias decisiones, para tener planes de estudio buenos o malos, para contratar a los más próximos o a los mejores. Quienes creen en este sistema arguyen que el mercado acabará discriminando el grano de la paja, que los estudiantes distinguirán los centros



valiosos de los mediocres y acudirán a los primeros causando la desaparición de los segundos. Para algunos, éste sería el sistema norteamericano. Si bien es deseable sin duda que la sociedad distinga entre centros buenos y malos, doy a esta teoría escaso crédito. Ante todo, en una sociedad donde es ilegal vender como leche entera la que no llega a unos contenidos mínimos de grasa (aunque hubiese en el mercado compradores para la misma) ¿cómo podemos permitir expedir títulos universitarios sin cerciorarnos de sus contenidos mínimos? Pero de otra parte, instaurar un ‘mercado’ perfecto pasa por que los alumnos tengan posibilidades reales de elegir y eso requiere una política de becas y/o préstamos extremadamente ambiciosa. De hecho, en los Estados Unidos la mayoría de los estudiantes debe graduarse en universidades de muy bajo nivel, que allí existen a centenares.

*El control por la administración.* Otro posible modelo consiste en la asunción por parte de las comunidades autónomas de un mayor control sobre el funcionamiento de las universidades y en especial sobre sus políticas de plantillas. Este modelo, en el fondo una vuelta a la Ley Moyano, creo que tiene escasa viabilidad en nuestros días. Hoy las universidades son organizaciones complejÍsimas y no es posible, o cuando menos no resultaría eficiente, gobernarlas desde el exterior. De otra parte ¿por qué no sucumbirían los gobiernos autonómicos a las presiones endogámicas del profesorado local votante en detrimento de la importación de personal foráneo de más valía? ¿por qué tendrían más celo que las propias universidades en abandonar conceptos localistas?

*El consejo de dirección externo.* Es este un modelo defendido por muchos de nuestros más valiosos universitarios, que lo han visto funcionar con éxito en múltiples centros extranjeros de prestigio. Se trata de crear un consejo de dirección formado por personalidades relevantes, quizá antiguos alumnos, tomadas de la sociedad civil del entorno de la universidad en cuestión. El consejo marca objetivos estratégicos a la universidad y para alcanzarlos busca para rector, preferentemente en el exterior de la propia institución, a un profesor competente con capacidad de gestión al que se otorgan amplios márgenes de maniobra y quien sólo rinde cuentas al consejo. Como tengo dicho, este modelo es el vigente en numerosos centros de primer nivel. Sin embargo no creo que sea planta que se aclimate al suelo y clima españoles. No existe entre nosotros una tradición de servicio público de las personalidades de prestigio a través de consejos de este tipo. La lánguida vida de los consejos sociales vigentes ofrece la mejor prueba en este sentido. Además, la experiencia enseña, sin que podamos engañarnos al respecto, que en la España actual todo órgano colegiado acaba compuesto por personas propuestas por los partidos políticos en proporción a su representación parlamentaria. Y, no hay que dar ejemplos, la voz de tales órganos se corresponde milimétricamente con la del partido mayoritario. Por consiguiente, creo que este modelo vendría a ser aquí una variante más o menos atenuada del precedente, *interposita persona*.

#### *Medidas que acaso funcionarían*

De lo que antecede sólo puedo concluir que el modelo de la LRU sigue siendo el mejor o, más precisamente, el menos malo de los posibles *aquí y ahora*. Pero, para corregir los problemas del sistema de universidades públicas hay que *incrementar la autonomía responsable*. Las universidades precisan de un mayor nivel de autonomía similar al de los centros ‘*de excelencia*’ del extranjero, y, al mismo tiempo, urge incrementar la responsabilidad. Concluiré estas páginas con algunas propuestas al respecto.

*Aumentar la transparencia.* Las comunidades universitarias deberían ser educadas para que valoren las repercusiones académicas y presupuestarias de las decisiones que se toman. Hay que dar mayor publicidad a los valores para cada universidad de una serie de indicadores objetivos rigurosos: número de alumnos no locales, empleo de los graduados, captación de recursos, relaciones con la empresa, investigación, plantilla, incidencia de la endogamia, presupuesto, ... Es lamentable que siendo hoy habitual que todo trabajador entienda que su futuro está ligado al buen éxito de la empresa en que presta sus servicios, abunden los profesores que no se ven a sí mismos como parte de una universidad (universidad que a menudo ha de hacer esfuerzos ingentes para estar en disposición de cubrir la nómina del profesorado). En general, el nivel de conocimiento de los miembros de la comunidad universitaria sobre las grandes líneas de funcionamiento de las propias instituciones es manifiestamente mejorable.

*Premiar la eficacia y eficiencia: alumnado.* Creo que habría que ir pasando gradualmente del ideal 'universidad gratuita' al ideal 'universidad de alumnos becados'. En otras palabras, preferiría que la administración subvencionase al alumno y éste a la universidad frente al sistema de subvención directa administración-universidad. Esta medida, cuyas dificultades no se me ocultan (en particular después de las transferencias a las comunidades autónomas), además de fomentar la responsabilidad de las universidades, es la única capaz de combatir el localismo, que pervivirá mientras no demos al alumno la posibilidad real de elegir. La formación de posgrado, en especial el doctorado, ofrece un ámbito en el que experimentar con cautela en este terreno. Y aquí hay que dejar constancia de que la competición por el alumnado sólo tiene sentido académico si se establecen controles externos que aseguren que las universidades no compiten entre sí por la sencilla vía de rebajar el nivel de exigencia en los exámenes.

*Premiar la eficacia y eficiencia: investigación.* Otro segmento de las partidas presupuestarias que ahora llegan directamente a las universidades habría que derivarlo a convocatorias de proyectos de investigación, desarrollo e innovación competitivos de suerte que se incrementase muy sustancialmente la cuantía que las universidades que los captasen recibiesen en concepto de *overheads*<sup>4</sup> sin disminuir las cantidades que se aplicarían a la realización de los proyectos en sí. Esto fomentaría el interés de los departamentos e institutos en dotarse de personal competitivo que atrajese financiación para la globalidad ---y no sólo para las necesidades de la propia investigación--- y mejoraría el status de los investigadores de éxito en su propio entorno. La medida es extensiva a *overheads* ligados a becas de investigación, contratos, etc.

*Premiar los comportamientos antiendogámicos.* En diversos momentos se ha tratado de aplicar medidas coercitivas que obligasen a la movilidad del profesorado (por ejemplo lo que se llamó *paseillo* que hubiese debido obligar a efectuar estancias externas). Quizá haya llegado el momento de combatir la endogamia con medidas positivas. La movilidad supone dificultades de todo tipo al profesor (no hay que recordar el precio de cambiar de vivienda) en especial cuando es excepcional que el cónyuge no trabaje. Además suele ser perjudicial económicamente a la universidad: promocionar a alguien 'de dentro' incrementa el gasto en la diferencia entre el antiguo y

---

<sup>4</sup> Hay que recordar que en alguna de las mejores universidades del mundo, los *overheads* ---fondos que la universidad recibe no para afrontar los mayores gastos específicos en que incurre para poder desarrollar el proyecto sino para atender a los gastos generales de personal, infraestructura, etc.--- pueden suponer más de la mitad del monto global del proyecto.

nuevo salarios, traer a alguien ‘de fuera’ suponen sin duda un gasto mayor.<sup>5</sup> Convendría pensar en la creación de algo similar al antiguo *programa propio*<sup>6</sup> en que las universidades se beneficiasen económicamente de la *exogamia*, y de modo paralelo habría que crear estímulos al docente que se mueve (gastos de deslocalización, apoyo de becarios, etc.)

### *Conclusión*

Ha llegado el momento de concluir y contestar a la pregunta del título de estas páginas. España ha mejorado espectacularmente su sistema universitario en los últimos cincuenta años, del mismo modo que ha mejorado sus libertades, su sistema político, su organización territorial, su economía y sus relaciones internacionales. En universidades, como en el resto de las materias, nos queda por avanzar y, por tanto, hay que seguir reformando. Con pausa y mesura, con consenso, sin grandes ni frecuentes cambios legislativos, valorando lo que de bueno tenemos, incrementando la autonomía y la responsabilidad de las universidades. El objetivo de tener uno de los seis o siete mejores sistemas universitarios del mundo es hoy más fácil de alcanzar que eran en su día los objetivos logrados en las últimas décadas.

---

<sup>5</sup> Naturalmente esto viene ligado al hecho de que nuestro legislador nunca ha contemplado mecanismos de promoción del profesorado separados de los de acceso, por lo que toda promoción debe cursarse fingiendo que se desea proceder a una nueva incorporación.

<sup>6</sup> A través del programa propio el Ministerio de Educación aumentaba la financiación de las universidades para dotarse de personal investigador de especial valía.