



ESPAÑA 2025: LA EDUCACIÓN

Clara Eugenia Núñez
Gabriel Tortella

Junio de 2012

ESPAÑA 2025 es un proyecto del **Colegio Libre de Eméritos** y su propósito es comparar dos escenarios todavía virtuales: la España que nos esperaría en el futuro si no se acometen reformas radicales en todos los ámbitos, y la que todavía estamos en grado de alumbrar si logramos por fin sacudirnos una inercia que ha sido demasiado larga, y por larga, peligrosa. El proyecto constará de cinco partes: Economía, Educación, España en el mundo, Problemas territoriales, jurídicos y constitucionales, y El proyecto nacional en la época contemporánea.



Clara Eugenia Núñez es Doctora en Historia por New York University y en Economía por la Universidad de Alcalá. En la actualidad es Profesora Titular de Historia e Instituciones Económicas de la UNED, y está acreditada como Catedrática de Universidad. Ha sido becaria Fulbright en EE.UU, becaria del Banco de España y del Ministerio de Educación y Visiting Scholar en las universidades de Chicago, Harvard y Columbia, así como Directeur d'Etudes Associée en la Maison des Sciences de L'Homme, en Paris. También ha impartido cursos de postgrado en la OEI y en la Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas.

Su investigación se ha centrado en el estudio de la educación como factor de atraso de la economía española durante los siglos XIX y XX, desde una perspectiva comparada con otros países y a nivel regional. Entre los muchos temas que ha tratado destaca su reconstrucción de series temporales largas de alfabetización y stock educativo y el análisis empírico de su impacto sobre el crecimiento económico a largo plazo. Recientemente está trabajando en el análisis del sistema educativo español desde un punto de vista institucional, con especial énfasis en la relación entre el marco legislativo que lo regula y los problemas asociados a la formación de capital humano en España, y en la elaboración de índices de ponderación de los indicadores educativos en la enseñanza secundaria a partir de los contenidos curriculares.

Entre sus publicaciones más recientes destaca su estimación de un índice de capital humano en España entre 1832 y 2000, publicado en las *Estadísticas históricas de España* (2005). Sus trabajos científicos han sido publicados en revistas académicas nacionales e internacionales, así como en compilaciones internacionales como *Paedagogica Historica*, *International Journal of the History of Education*, *Revista de Educación*, *Papeles de Economía Española*, *The Economic Development of Spain since 1870*, serie de Edward Elgar sobre *The Economic Development of Modern Europe since 1870*, *Different Paths to Modernity. A Nordic and Spanish Perspective*, o *México y España. ¿Historias económicas paralelas?* Ha sido miembro del Consejo Editorial de la *Revista de Historia Económica* y editora de los *Proceedings of the Twelfth International Economic History Congress* (17 vols., 1998).

En el ámbito de la gestión académica ha sido Investigadora Principal en España del Proyecto de la Unión Europea SPES-CT91-0073 (1992-95), Directora de Gestión Científica del *Twelfth International Economic History Congress* celebrado en Madrid en Agosto de 1998, y entre 2003 y 2009 Directora General de Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid y como tal responsable del equipo que negoció y puso en marcha iniciativas innovadoras destinadas a incentivar a las universidades públicas a responder con mayor agilidad a las demandas de la sociedad en términos de formación de capital humano y de generación del conocimiento.



Gabriel Tortella, PhD. en economía por la Universidad de Wisconsin y doctor en derecho por la Complutense de Madrid, es catedrático emérito en la Universidad de Alcalá. Premio de Economía Rey Juan Carlos 1994, fue Presidente de la Asociación Internacional de Historia Económica, de la Asociación Española de Historia Económica y del Consejo Académico de la Asociación Europea de Historia Bancaria; es miembro de la Sección de Humanidades de la *Academia Europaea* (Londres) y de la Academia Europea de Ciencias y Artes (Viena y Madrid). Autor de numerosos libros y artículos, entre sus libros

recientes figuran *Los orígenes del siglo XXI* (Ed. Gadir, varias eds.; Routledge, 2010 para la traducción al inglés), *La revolución del siglo XX* (Taurus, 2000) y *El desarrollo de la España contemporánea* (Alianza, varias eds., 3ª ed. con Clara Eugenia Núñez; trad. inglesa de la 2ª ed, Harvard University Press, 2000), *La democracia ayer y hoy* (con Luis García Moreno, Gadir, 2008), *The State, the Financial System, and Economic Modernization* (con Richard Sylla y Richard Tilly, Cambridge University Press, varias eds.; trad. china 2002), *Different Paths to Modernity. A Nordic and Spanish Perspective* (con Magnus Jerneck, Magnus Mörner y Sune Akerman, Nordic Academic Press, 2005), *Para comprender la crisis* (con Clara Eugenia Núñez, Gadir, 2009), *Banking and Finance in the Mediterranean* (con John Consiglio y Juan Carlos Martínez Oliva, Ashgate, 2012), e *Historia del Banco Popular* (con José María Ortiz-Villajos y José Luis García Ruiz, Ed. Marcial Pons, 2012).



COLEGIO
LIBRE DE
EMÉRITOS

ESPAÑA 2025



LA EDUCACIÓN

Clara Eugenia Núñez (UNED)

Gabriel Tortella (Universidad de Alcalá)¹

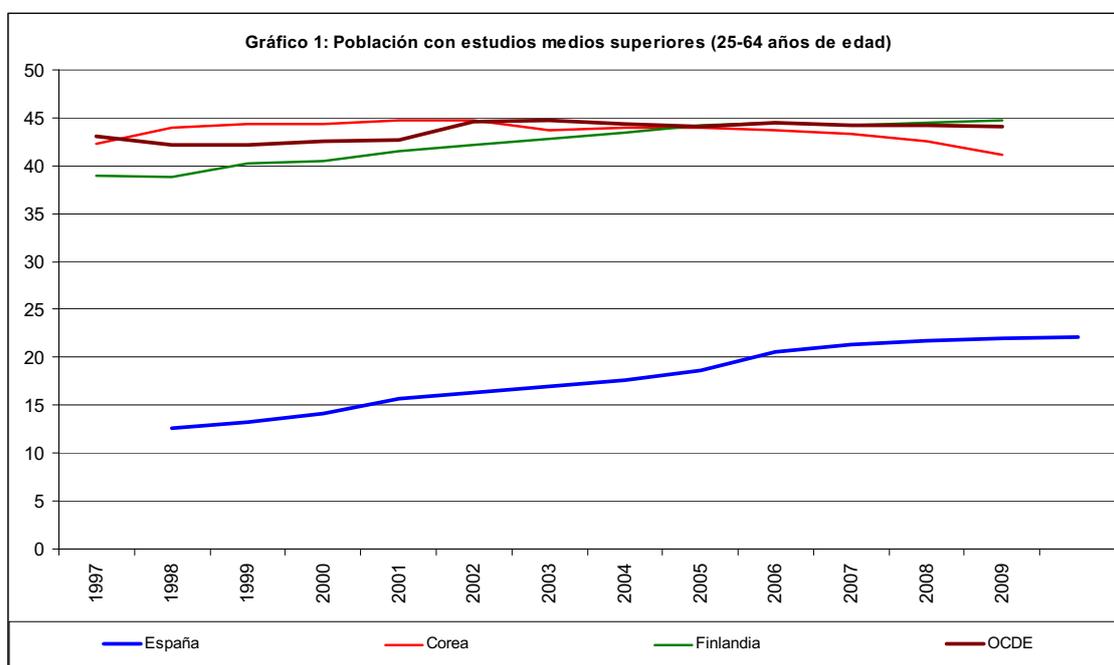
¹ Los autores quieren agradecer las observaciones de Luis García Moreno y Álvaro Delgado Gal, que han contribuido a mejorar el texto. Los defectos subsistentes son exclusivamente nuestros.

Introducción

El Ministerio de Educación se considera en España, y no sólo en España, como decididamente secundario. En la actualidad esto se explica recordando que la mayor parte de sus competencias están transferidas a las Comunidades autónomas. Pero incluso antes de que esto fuera así, el Ministerio era considerado por la élite política como un escalón de entrada o de salida en el gobierno, o como un comodín para cuadrar los rompecabezas de los ajustes gubernamentales. Esto es un indicio de la escasa importancia que la política española ha concedido a la educación. Ello se debe a que los efectos de la política educativa sólo se hacen sentir en el largo plazo, y el horizonte temporal de los políticos es muy corto.

Sin embargo, la política educativa es crucial para el desarrollo económico y las imbricaciones de éste a largo plazo con el nivel cultural y educativo de la población son evidentes. El problema que España tiene hoy en esta materia radica en la quiebra de los valores educativos tradicionales y en la falta de un nuevo paradigma. Esta quiebra se debe en parte considerable a la discontinuidad que la guerra civil y el franquismo supusieron en esta materia, como en tantas otras. La transición política tras el franquismo produjo una reacción contra los valores que a éste se le habían atribuido, como el orden, la disciplina, el centralismo político, el nacionalismo español, el catolicismo, etc. El péndulo osciló en la dirección opuesta y los efectos han sido tan nefastos como en la situación anterior: a la disciplina han sucedido los “derechos”; al esfuerzo, las becas para todos; a la selección de profesores, el sindicalismo. El resultado ha sido un estancamiento, cuando no un deterioro, en los niveles educativos, como muestran los mediocres resultados en todas las clasificaciones comparativas internacionales. Y ello pese al aumento en los “años de escolarización” que lleva a tantos a hablar de la generación actual como “la mejor formada de la historia” y a maravillarse ante la paradoja de que tenga unas tasas de desempleo superiores al 40 por 100, las más altas del mundo occidental, y unos sueldos apenas “mileuristas.” Pero las consecuencias del abandono son evidentes. Una política de fomento de las élites ha dado un gran resultado en el deporte; una política de baja exigencia en educación ha tenido

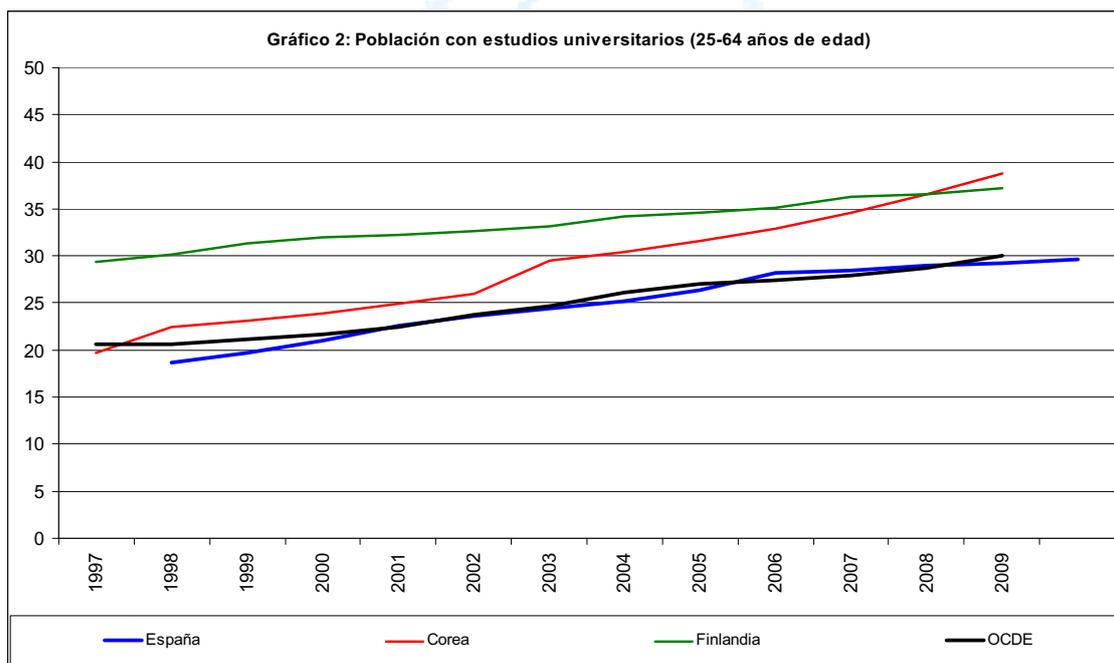
como consecuencias inmediatas el bajo nivel educativo, el alto desempleo y la baja remuneración, además de la fuga de cerebros entre los mejor cualificados.



Fuente: *Education at a Glance 2011*

Para entender los retos a que debe enfrentarse el sistema educativo español en los próximos años conviene situar el stock de capital humano en un contexto adecuado, tanto histórico como internacional. Durante la última década, a la que se refieren los datos de los Gráficos 1 y 2, ha mejorado nuestro stock, si bien no lo suficiente. Mientras se reducía el porcentaje de la población adulta (entre 25 y 64 años de edad) que sólo tiene estudios secundarios –de un 69 a un 48 por 100, cifras apenas superadas por México, Turquía y Portugal— el porcentaje de los que habían completado estudios secundarios superiores no universitarios pasaba de un 13 a un 22 por 100, un nivel que de nuevo tan sólo es inferior en México, Turquía y Portugal y que se aleja significativamente de los países líderes que recoge el Gráfico 1, Finlandia y Corea, así como de la media de la OCDE. Hay un indicador en el que España está incluso por detrás de estos dos últimos países: tan sólo el 10 por 100 de la población adulta ha recibido enseñanza profesional no universitaria, frente a un 20 por 100 Corea y un 40 Finlandia (véase más adelante, Cuadro 2).

Frente a estas cifras de población con estudios básicos, que nos sitúan entre los últimos países de la OCDE, las de población con estudios universitarios, entre un 19 y un 30 por 100, nos colocan en la media tanto de la OCDE como de la Europa de los 21, y son prácticamente idénticas a las de Francia (20 y 29 por 100 respectivamente). (Gráfico 2) Sin embargo, Corea, que en 1997 tenía niveles prácticamente idénticos a los españoles, ha duplicado la presencia de titulados universitarios entre la población adulta en apenas una década.



Fuente: *Education at a Glance 2011*

Lo singular y preocupante de esta situación es que, a comienzos del siglo XXI, sigamos teniendo los mismos problemas que ya se detectaban en 1900, cuando se creó el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes: un pronunciado déficit educativo en los niveles elementales que se traduce, entonces como ahora, en una de las tasas de analfabetismo funcional de las más elevadas de Europa e incluso de la OCDE (véase los resultados de PISA más adelante), y una universidad sobredimensionada (sin hablar de su calidad y posible desajuste con las demandas sociales) pero incapaz de atraer más estudiantes debido a la reducida proporción de los que completan estudios secundarios superiores.² Algunos ministros recientes han achacado el bajo nivel educativo actual al de nuestros abuelos, lo cual es un argumento falaz.

² Sobre este tema Núñez (1992, 2001, 2010) entre otros.

Precisamente la educación pública gratuita y universal se implantó para erradicar dicha herencia de analfabetismo y, si no lo ha hecho, es porque algo ha debido funcionar mal, no porque estuviéramos predeterminados por la historia. Casi 200 años de políticas educativas, los últimos 100 con un ministerio propio bajo distintas denominaciones, no han conseguido corregir el problema. La brillante situación actual de Corea del Sur, por ejemplo, que partía de niveles educativos muy inferiores a los españoles en la segunda mitad del siglo XX, sugiere que el determinismo histórico no es una explicación válida, dado que situaciones más graves que la española han sido superadas con una política adecuada.

Una cierta desorientación social

Antes de pasar adelante, conviene rebatir algunos prejuicios sobre temas de educación que están muy arraigados en nuestro entorno. Por desgracia, las ideas que la sociedad española y la clase política albergan sobre la educación no son ni claras ni sólidas. Esto es desgraciado porque en consecuencia las medidas que la sociedad demanda de los políticos y que éstos consideran prioritarias no están bien encaminadas. He aquí algunos de los mitos o lugares comunes que con más insistencia se repiten en los medios y en la discusión pública.

En España se da por supuesto que la *educación pública* es superior a la privada y se acusa, con frecuencia a los partidos conservadores, de sacrificar la primera a la segunda. Ahora bien, rara vez se oyen argumentos explicando dónde radica la superioridad de la educación pública. Esto es una lástima, porque los hay; el problema es que resulten convincentes. Dos son los argumentos que pueden ofrecerse a favor de la educación pública: de un lado, el efecto redistributivo o igualitario; de otro, las externalidades. El primer argumento sostiene que la educación pública, financiada total o parcialmente por los impuestos, ofrece formación a precios más bajos que los de mercado y la hace asequible a toda la población, incluidos aquellos grupos que no tendrían acceso a ella si prevalecieran los precios de mercado. Se hace así posible la educación obligatoria (un gran instrumento de igualación social) para determinados niveles educativos, normalmente el de primaria y determinados

segmentos de la secundaria. El segundo argumento, complementario del primero, afirma que la educación es un bien público cuya utilidad es mayor que la suma de las utilidades de sus beneficiarios. En otras palabras, a mí me interesa no sólo recibir educación, sino también que la reciban mis vecinos. La sociedad, por tanto, debe garantizar que todos se eduquen, incluso los que no podrían o no querrían hacerlo. Como se ve, son argumentos poderosos. Sin embargo, la educación pública también presenta inconvenientes. El principal es la ineficiencia, que es el problema de la empresa pública en general. Al no estar sujeta a la lógica del mercado, la empresa pública da cabida con frecuencia a bajos niveles de actuación, ofreciendo servicios o bienes de calidad inferior a los que brinda la empresa privada. Típicamente, la empresa pública es más susceptible de ceder a las presiones de los sindicatos, actuando más según los intereses de los empleados que según los del público. Esto se da con gran frecuencia precisamente en el sector educativo. Una muestra palmaria de las ventajas que ofrece la enseñanza privada nos la ofrecen las escuelas de estudios empresariales. En España son hoy muy numerosas: puede decirse que toda universidad tiene un departamento de economía empresarial. Sin embargo, en los *rankings* internacionales no son estos departamentos de las universidades públicas, sino varias conocidas escuelas privadas, en concreto, el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE), ESADE, y el Instituto de Empresa, los que aparecen entre las treinta mejores del mundo en la reciente clasificación de *The Economist* (15 octubre 2011). La consecuencia de estos poderosos argumentos tanto a favor como en contra de la educación pública es que resulta muy peligroso hacer afirmaciones tajantes, y que el óptimo estará en una combinación de educación pública y privada, variando las proporciones en función del nivel educativo y de las características y preferencias sociales. La financiación pública es necesaria, pero no así la provisión pública directa del servicio, y menos en condiciones de monopolio o exclusividad, como persiguen muchos de los que argumentan contra la iniciativa privada en educación.

Otra afirmación frecuente en defensa de la educación pública sostiene que las deficiencias de ésta no son intrínsecas, sino debidas a una *financiación insuficiente*. El problema aquí está en definir qué es “suficiencia”, y sobre quién debe recaer la carga de esa financiación. En España, como veremos, los

aumentos en el nivel de transferencias públicas al sector educativo han tenido escaso reflejo en una mejora de los indicadores de resultados, lo cual parece sugerir que la pretendida escasez de financiación no es el problema más importante.

Una frase muy a menudo oída en medios universitarios, y menos frecuentemente en otros ambientes educativos, se refiere a la *autonomía*. Al menos dos universidades españolas se definen como “autónomas”, y muy frecuentemente las opiniones opuestas a las reformas en la universidad critican a éstas como un “atentado a la autonomía universitaria.” Debe decirse lisa y llanamente que la autonomía universitaria en España es un mito, al menos en el ámbito de la universidad pública. Una institución que depende de las transferencias del Estado en casi un 80% de su presupuesto (según cifras de la Conferencia de rectores, CRUE) no puede llamarse autónoma, porque carece de autonomía económica, que es un aspecto fundamental de la autonomía sin adjetivos. Por añadidura, las universidades están sujetas a una maraña legislativa de tal envergadura que difícilmente puede decirse que sean autónomas tampoco en su organización y en su capacidad de decisión. Mayor autonomía disfrutaban las universidades privadas, al menos en el campo económico, aunque su sujeción a la maraña legislativa sea casi igual a la de las públicas. Por supuesto, si las universidades públicas se independizaran en una medida considerable de la ayuda económica del Estado, cosa que ocurre en otros países, su autonomía aumentaría. Pero no parece ser ésa la tendencia, ni la política de sus directivos parece apuntar en esa dirección.

Otro aspecto de la desorientación social en temas de educación, y en especial de educación superior, es la *ausencia de modelo* claro del sistema que se persigue. Como dice el Informe Tarrach (p.7), “el profesorado y los alumnos no están suficientemente concienciados ni informados de las tendencias internacionales de reforma universitaria”. Podríamos añadir: “ni tampoco los políticos, ni mucho menos el público en general”. El tradicional modelo centralista de servicio público ha estado sometido a varias crisis desde que en 1875 se rebelaran contra él los profesores que fundaron la Institución Libre de Enseñanza. Pero el golpe de gracia se lo dio la masificación de finales del siglo

XX. Lo que tenemos ahora en España son las ruinas de este sistema, sin que nadie haya propuesto un modelo alternativo. Ello explica los tumbos legislativos a que los sucesivos ministros de Educación han sometido al sistema educativo, alternancia de parches y ocurrencias que nos han llevado al callejón sin salida en que nos encontramos. Las cantinelas de la “educación pública” y la “autonomía universitaria” no hacen sino confundir más a la opinión. No estaría de más que se planteara seriamente una discusión pública sobre qué modelo educativo debe perseguir España, con el objetivo de alcanzarlo antes de 2025. Nosotros proponemos abandonar el sistema centralista de servicio público, del que hablaremos más tarde, y adoptar un sistema mixto de instituciones privadas y públicas, con un mínimo de intervención estatal, un sistema mixto de financiación, tanto para las escuelas y universidades públicas como para las privadas. Ni el Estado –ni las Comunidades Autónomas— dictarían lo que aquéllas tienen que enseñar ni cómo deben organizarse; su papel sería la supervisión y financiación por criterios objetivos de resultados tanto a los centros y universidades públicos como a los privados.

La enseñanza secundaria

El Cuadro 1 muestra los resultados más conocidos del último informe PISA (*Program for International Student Assessment*), producido por la OCDE. El informe está basado en un estudio realizado sobre grandes muestras de estudiantes de 15 años y el test que lleva a cabo trata de medir la capacidad de lectura, y la competencia en matemáticas y en ciencias. Decimos que son los resultados más conocidos porque estos informes reúnen un acervo muy amplio de información sobre temas relacionados con la educación. Se trata, además, de la única evaluación internacional educativa en la que participa España.³ La muestra comprende un número de países, no todos miembros de la OCDE, que está en torno a los 65. Por esto resulta lamentable la posición relativa de España, que ahora comentaremos. En el cuadro hemos recogido los resultados para una serie de países que nos han parecido de comparación interesante.

³ España no participa en otras evaluaciones como el proyecto TIMMS, centrado en las matemáticas entre jóvenes escolares, o el IALS-ALL, evaluación del nivel educativo de la población adulta, ambos de la OCDE.

Cuadro 1 Extracto del Informe Pisa 2009								
Comprensión Lectora			Competencia Matemática			Competencia Científica		
1	Shanghai (Chi.)	556	1	Shanghai (Chi.)	600	1	Shanghai (Chi.)	575
2	Corea del S.	539	2	Singapur	562	2	Finlandia	554
3	Finlandia	536	3	Hong Kong	555	3	Hong Kong	549
4	Hong Kong	533	4	Corea del Sur	546	4	Singapur	542
5	Singapur	526	5	Taipeh (Taiwan)	543	5	Japón	539
6	Canadá	524	6	Finlandia	541	6	Corea del S.	538
17	Estados Unidos	500	16	Alemania	513	13	Alemania	520
20	Alemania	497	22	Francia	497	16	Reino Unido	514
22	Francia	496	Media OCDE		496	23	Estados Unidos	502
25	Reino Unido	494	28	Reino Unido	492	Media OCDE		
Media OCDE		493	31	Estados Unidos	487	27	Francia	498
27	Portugal	489	33	Portugal	487	32	Portugal	493
29	Italia	486	34	<i>España</i>	483	35	Italia	489
32	Grecia	483	35	Italia	483	36	<i>España</i>	488
33	<i>España</i>	481	38	Rusia	468	39	Rusia	478
43	Rusia	459	39	Grecia	466	40	Grecia	470
48	México	425	51	México	419	50	México	416
52	Colombia	413	55	Argentina	388	53	Brasil	405
53	Brasil	412	57	Brasil	386	54	Colombia	402
58	Argentina	398	58	Colombia	381	56	Argentina	401
Fuente: Informe PISA 2011								

Comencemos por los seis puestos de cabeza. Es de observar que en muchos casos estos países punteros no son realmente países (Shanghai, Taipeh) o son muy pequeños (Singapur, Hong Kong). Sólo Japón, Corea del Sur, Canadá y, aunque mucho menor, Finlandia, son unidades políticas de tamaño considerable. Tanto Hong Kong y Singapur como Shanghai y Taipeh son ciudades; éstas tienen normalmente una población muy homogénea y niveles educativos más altos que las zonas rurales. Por eso hemos escogido dentro del total de la muestra, para una mejor comparación, a una serie de países europeos de tamaño comparable con el de España, a los que hemos añadido otros países americanos del norte y del sur. Puede observarse que los países grandes europeos se hallan en general situados en la zona media y baja de la primera mitad. Esto no es demasiado sorprendente porque las zonas rurales y los cinturones deprimidos de muchas grandes ciudades dan índices educativos bajos.

La media de la OCDE viene a estar algo por encima de la mediana de la muestra total (hacia el puesto 27 de 65), lo cual es natural, porque la OCDE es,

como dice *The Economist* en su reciente informe sobre educación media (17 sept. 2011), “un club de países ricos”, y la educación es un bien cuya demanda y cuya oferta crecen con la renta. La relación, sin embargo, no es muy rígida, como lo prueba el caso de Corea del Sur que, de tamaño y renta parecidos a los de España, tiene unos niveles educativos muy superiores, o el de Finlandia, que con una renta inferior a Dinamarca o Noruega, tiene niveles educativos superiores. Los casos de Corea y Finlandia muestran palmariamente que una política deliberada de mejora del nivel educativo rinde frutos a plazo relativamente corto, es decir, en mucho menos de una generación.

Ciñéndonos al caso de España, es evidente que se trata de uno muy distinto a los de Corea o Finlandia. España está claramente por debajo de la media de la OCDE, incluso por debajo de la mediana de la muestra, que estaría hacia el puesto 32-33. El sistema de educación obligatoria español, según el informe PISA, es mediocre y está estancado en esa mediocridad. Está a la cola de los países europeos de la OCDE y, vale la pena observarlo, por debajo del de Portugal, que tradicionalmente ha estado muy por detrás de los indicadores educativos españoles. Es más, el fracaso del sistema es aún más grave si nos centramos en lo sucedido en la última década: España ha empeorado sus resultados en lectura, muy especialmente los de los mejores (*top performers*), entre el estudio de PISA 2000 y 2009, en matemáticas y en ciencias, mientras Portugal, Grecia y Turquía, o incluso Corea, que partía de niveles iniciales ya muy elevados, han mejorado. La enseñanza obligatoria en España no parece capaz de satisfacer las necesidades básicas de formación en las tres áreas que mide PISA, y la situación no ha mejorado, antes al contrario, en la primera década del siglo XXI.

Como señalábamos antes, para explicar esta mala situación se recurre a “los sospechosos habituales”, como sugería en “Casablanca” el inspector de policía Claude Rains ante su amigo Humphrey Bogart mientras ayudaba a escapar a los verdaderos culpables: la falta de apoyo a la enseñanza pública, que supuestamente delata la mera existencia de centros concertados —con financiación pública y gestión privada— y privados; la insuficiencia del gasto público, siempre medido en relación al PIB; el exceso de trabajo de los profesores, que acogen en sus aulas multitud de estudiantes, y su escasa

remuneración; o, finalmente, el nivel socioeconómico de las familias, contra el que resulta imposible luchar desde la escuela. Sin embargo, algunos de los indicadores que miden estas variables nunca han sido mejores en España y son, de hecho, mejores que los de países que obtienen resultados superiores. El gasto español en educación primaria por estudiante (7.184 US\$) y secundaria obligatoria (9.108 US\$) en 2008, es superior a la media de la OCDE (6.201 US\$ en primaria y 8.498 US\$ en secundaria), y a la de la Europa de los 21 (6.397 US\$ y 8.950 US\$ respectivamente) (Cuadro 2). Su aumento ha sido notable entre 1995 y 2008, tanto en términos absolutos (de 99 a 123, siendo el 2000 el año base 100) como muy especialmente en términos relativos al número de estudiantes (de 84 a 129), número que ha caído en esos mismos años (de 119 a 95). El compromiso social con la educación pública es claro y se ha mantenido durante los últimos años de crecimiento económico e incluso en los inicios de la crisis actual, si bien en términos de renta por habitante está aún por debajo de la media (3.1 frente a 3.7 para la OECD y 3.6 UE21, aunque el porcentaje de gasto público sobre el total es superior a la media).

Cuadro 2 Indicadores de gasto y recursos humanos en la enseñanza obligatoria								
Instrucción Primaria								Primaria y Secundaria
	Gasto por estudiante (US\$ ppp) (2008)	Salario Inicial / Formación Mínima (1)	Salario Máximo / Formación Mínima (4)	Alumnos por profesor	Tamaño medio de las clases (centros públicos)	Número de días de instrucción		Gasto en profesores / Gasto corriente total
Finlandia	7.092	32.692	50.461	14	20	188		53
Corea	5.420	30.522	84.650	22	29	220		61
España	7.184	40.896	57.067	13	20	176		73
OECD media	7.153	29.767	48.154	16	21	186		63
EU21 media	7.257	30.150	47.883	15	20	184		
Educación Secundaria Elemental								
	Gasto por estudiante (US\$ ppp) (2008)	Salario Inicial / Formación Mínima (5)	Salario Máximo / Formación Mínima (8)	Alumnos por profesor	Tamaño medio de las clases (centros públicos)	Número de días de instrucción	PISA Resultados de Lectura (2009)	Gasto acumulado por estudiante entre los 6 y 15 años (2008)
Finlandia	10.950	34.707	54.181	10	20	188	536	80.737
Corea	6.307	30.401	84.529	20	35	220	539	61.109
España	9.108	45.721	63.942	10	24	176	481	82.274
OECD media	8.498	31.687	51.317	14	24	185	493	78.615
EU21 media	8.950	32.306	50.772	11	22	181		
Educación Secundaria Superior								
	Gasto por estudiante (US\$ ppp) (2008)	Salario Inicial / Formación Mínima (9)	Salario Máximo / Formación Mínima (12)	Alumnos por profesor		Número de días de instrucción	Tasa de Graduación (2009)	% Población 25-34 años con estudios secundarios superiores no universitarios como máximo ISCED 3/4 (2009)
Finlandia	7.461	35.743	61.089	17		188	95	37
Corea	9.666	30.401	84.529	17		220	89	19
España	11.113	46.609	65.267	9		171	74	10
OECD media	9.396	33.044	53.651	14		183	82	
EU21 media	9.283	33.553	53.956	12		181	85	

Fuente: Education at a Glance 2011.
Los datos se refieren a 2009 y/o 2008

El aumento del gasto se ve claramente reflejado en una serie de indicadores que, en teoría, determinan la calidad de la enseñanza. Así, el gasto en profesores es muy superior en España a la media de la OCDE (73 y 63 por 100 respectivamente del gasto total) y al de países como Finlandia (54), o Francia (58), por ejemplo, e inferior al de otros países como Portugal y México (más de 80), y ha crecido en la primera década del siglo XXI aunque por debajo del PIB. En consecuencia los costes salariales de los profesores son también

superiores a la media de la OCDE en todos los niveles: primaria, secundaria obligatoria y secundaria superior. Cuatro son los factores que determinan estas diferencias en los costes salariales: el salario en sí mismo, el tamaño de la clase (o número de estudiantes por profesor), y el tiempo dedicado a la instrucción por parte de los estudiantes y por parte de los profesores, que no tienen por qué coincidir. Los dos primeros, los sueldos y en especial el reducido tamaño de las clases, son los que contribuyen en mayor medida a explicar el coste salarial superior de la enseñanza obligatoria en España, mientras que el tiempo dedicado a la docencia actúa en sentido contrario, al reducir costes.

Así pues, el aumento del gasto público en educación no universitaria, destinado a atender un número decreciente de estudiantes, no ha contribuido a mejorar los resultados del único control de seguimiento, PISA, en el que han participado los estudiantes españoles. Tampoco ha contribuido a ello el que los profesores españoles estén mejor pagados o atiendan a clases más pequeñas, por lo que no puede afirmarse que los sospechosos habituales sean los verdaderos culpables. Quizá habría que plantearse qué impacto tienen sobre tan pobres resultados académicos, por ejemplo, el exceso de regulación administrativa y la falta de supervisión externa de los resultados obtenidos, además de temas más etéreos como la cultura de la responsabilidad y el esfuerzo personal.

Hasta 1970 los estudiantes españoles tenían que superar varios exámenes, el de Ingreso a los 10 años, y los de Reválida Elemental y Superior, a los 14 y a los 16 años respectivamente, con los que se obtenía el correspondiente grado de Bachiller. El acceso a la Universidad conllevaba un nuevo examen, el examen de Estado o de Madurez, tras un nuevo curso académico. La Ley de 1970 prolongó la escolarización obligatoria hasta los 14 años, el antiguo Bachillerato Elemental, y suprimió tanto el examen de ingreso como las dos Reválidas. A partir de ese momento, y hasta muy recientemente, cuando la legislación nacional y algunas Comunidades Autónomas, como Madrid, han restablecido las pruebas externas, la enseñanza obligatoria en España ha carecido de mecanismos de seguimiento del grado de cumplimiento de los objetivos establecidos para cada nivel educativo. La Ley de Calidad de 2002 intentó tímidamente una prueba general de Bachillerato, pero fue derogada en

2004 antes de entrar en vigor. Las pruebas “de conocimientos y destrezas” en la Comunidad de Madrid, y las “evaluaciones” en la ley de 2006, son voluntarias y carecen de efectos en el curriculum del estudiante. Se trata de meros mecanismos de seguimiento que, bien diseñados, podrían proporcionar al sistema la información necesaria para identificar tanto problemas o carencias como éxitos educativos. Esta información, objetiva y externa al propio centro educativo, a los profesores y a los propios estudiantes, es necesaria como mecanismo de mejora. Los exámenes externos con validez en el historial académico de los estudiantes, administrados por el Estado generalmente, proporcionan además un claro incentivo y motivación a los estudiantes para superarse. España carece hoy por completo de este tipo de exámenes en la enseñanza primaria, secundaria obligatoria y secundaria superior. La excepción es, quizá, el Examen de Selectividad que, de hecho, funciona como mecanismo distribuidor de los estudiantes entre las distintas titulaciones universitarias en función de la nota obtenida y que en los años Setenta sustituyó al examen de Estado.

Además del seguimiento de los resultados, que vemos ha estado ausente en España durante los últimos 40 años, y que apenas comienza a reinstaurarse tímida y parcialmente, existen mecanismos de control legal, como la inspección, único que existe para todo el sistema educativo y cuya contribución a la mejora de la educación parece dudosa, y los procesos de evaluación interna de los propios centros educativos, que en España no tienen lugar.

Cabría preguntarse si la falta de seguimiento de los resultados alcanzados por los estudiantes impide medir los efectos que las sucesivas regulaciones educativas, la aportación de más fondos públicos o privados, o la contratación de más, profesores puedan tener sobre dichos resultados escolares. Sin seguimiento, sin información veraz y objetiva, es difícil que se pueda identificar a los verdaderos responsables del pobre resultado de los estudiantes no universitarios españoles y se le pueda dar solución. En cualquier caso el aumento del gasto sin control ha demostrado no ser una alternativa satisfactoria y viable.

Hay otro tema crucial al que por lo general no se le da la debida importancia y sobre el que, de hecho, carecemos de comparaciones internacionales: el proceso de selección y evaluación del profesorado. Este proceso ha cambiado mucho en las últimas décadas, en especial tras las transferencias de la educación a las Comunidades Autónomas, cuyo principal objetivo en algunos casos parece haber sido el introducir criterios lingüísticos, más que de estricta capacidad y mérito, en la selección del profesorado. El primer cambio radical lo introdujo la Ley de 1970 que, al ampliar la escolarización a los 14 años (conocida por sus siglas como la EGB), sustituyó la licenciatura como requisito necesario para ser profesor –catedrático— de enseñanza secundaria, por el título de Maestro, hasta entonces válido para la instrucción primaria exclusivamente. Este cambio ha debido tener consecuencias inmediatas y duraderas cuyo alcance no ha sido debidamente analizado. En primer lugar, la carrera de Magisterio –junto a las antiguas Filosofía y Letras, y Ciencias, las tres grandes áreas de donde proceden mayoritariamente los profesores de la enseñanza obligatoria— tiene las notas de corte de selectividad más bajas de la universidad, es decir, admite a los peores estudiantes. En segundo lugar, la formación impartida, de ciclo corto en muchas ocasiones, ha tendido a primar los temas meramente pedagógicos, más teóricos que prácticos, frente a la formación en contenidos. Por estrictas que sean las oposiciones para entrar en el cuerpo de Maestros y profesores de enseñanza secundaria, el nivel de éstos no puede ser muy alto cuando los opositores ostentan un título devaluado. En Finlandia, por el contrario, se piensa que la enseñanza no universitaria es muy importante y se ha establecido un *numerus clausus* muy restringido, con exámenes de entrada rigurosos, para poder cursar los estudios que permiten ser maestro. Nada de raro tiene que obtenga tan buenos resultados en las pruebas de PISA.

La universidad

La universidad española se encuadra claramente en el modelo latino, que podríamos caracterizar por el predominio abrumador de la enseñanza pública, por la educación concebida como un servicio público comparable a la sanidad o al transporte, por la funcionarización del profesorado, por las bajas barreras de entrada para el alumnado, por los enormes déficits de sus balances

económicos, por la escasa competencia entre universidades, y por el bajo nivel de racionalidad de su organización y su logística.

Este modelo universitario tiene su origen en los comienzos del siglo XIX, cuando la decadencia de la universidad de origen medieval trajo consigo en los países latinos una reforma de corte liberal basada en la concepción de la educación superior como servicio público, lo cual implicaba la uniformización de las universidades, su estrecha sujeción al gobierno de la nación, y su centralismo, que en España se llevó al extremo de crearse en Madrid la llamada *Universidad Central* (hoy rebautizada Complutense), la cual, “por la mayor escala de sus estudios, pide una atención separada”, y que había de servir como “un centro de luces a que acudir y un modelo sobresaliente que imitar”, en palabras del informe de Manuel José Quintana (1813), que es el inspirador intelectual de la reforma universitaria decimonónica española [citado en A. Jiménez (1971), p. 298]. El sistema quedó cristalizado en la famosa Ley de 1857, del ministro Claudio Moyano, que, según Alberto Jiménez, “puede ser definida como una codificación burocrática del sistema ya existente, más que como una reforma educativa” y que, según Francisco Giner de los Ríos [(1916), p. 15], “llegó al *summum* [de] la supersticiosa fe en la virtud de la *Gaceta*”. Contra la rigidez del esquema del centralismo universitario, petrificado en la ley de 1857, que en 1875 terminó por acarrear sus secuelas de tiranía ministerial contra la libertad de cátedra, se rebelaron el propio Giner y una serie de profesores ilustres de su generación, que, fundando la Institución Libre de Enseñanza, levantaron la bandera de la enseñanza privada frente al burocratismo público.

Durante el medio siglo largo que siguió, junto al viejo tronco estéril de la universidad burocrática se desarrolló el verde arbusto privado de la Institución. A la larga, el espíritu de la Institución contribuyó a mejorar el sistema educativo público que acabó poniendo en marcha centros tan distintos y significativos como la Residencia de Estudiantes, la Junta para la Ampliación de Estudios, o el Instituto Escuela que produjeron todo lo que de valioso en materia de investigación y docencia se conoció en la España de entonces.

La Guerra Civil cortó esta esperanzadora experiencia. Una premisa fundamental en materia de educación es que en ciencia y en cultura la acumulación generacional es básica: ni una ni otra se improvisan. Hacen falta esfuerzos arduos de varias generaciones para convertir a una sociedad inculta e ignorante en otra culta y científicamente creativa. En la historia de España ha habido dos grandes hiatos culturales que, a pesar de su distancia en el tiempo, han sumado sus deletéreos efectos. El primero tiene lugar hacia el siglo XVII, en que se superponen los efectos de la Inquisición y la Contrarreforma a la devastación económica y moral causada por la crisis y la larga depresión de las décadas centrales de ese siglo. El segundo hiato fue la Guerra Civil. Bajo la férula franquista, la universidad española, depurada y reprimida, reanudó la más rígida tradición burocrática. Con las autoridades académicas nombradas por los gobiernos dictatoriales, sólo la rigidez y el formalismo del sistema de oposiciones permitieron que ocasionalmente, de manera excepcional, se proveyeran algunas cátedras con personas independientes y de mérito. Este corsé asfixiante, sin embargo, comenzó a dar de sí y desgarrarse (que no reformarse racionalmente) ante las tensiones del desarrollo económico y el cambio social. El aluvión de estudiantes que acudieron a las universidades desde los años Sesenta desbordó el sistema de oposiciones para la provisión de profesores, que empezaron a ser nombrados “a dedo” por los propios catedráticos; el poder que esto les daba convirtió a muchos catedráticos en verdaderos cabecillas de clanes universitarios de creciente poder.

Es cierto que en las mejores universidades el sistema de selección de profesores se hace por cooptación: los catedráticos eligen a los profesores de rango más bajo, y, llegado el momento, los ascienden a catedráticos. Este sistema, como la democracia, dista mucho de ser perfecto, pero es menos malo que las alternativas. Nadie mejor cualificado que los profesores de más categoría y antigüedad para juzgar la capacitación de los aspirantes a profesor. Ahora bien, la selección por cooptación implica que la calidad de los nuevos profesores dependerá de la de los antiguos. Los malos profesores tenderán a seleccionar malos candidatos, y viceversa. Ésta es la razón por la que una buena universidad no se improvisa: una generación de buenos profesores universitarios es el fruto de muchos años de selección esmerada. Por eso la

transición política en España hubiera debido venir acompañada de una verdadera transición universitaria: era muy difícil que los claustros profesoriales del franquismo (donde los buenos catedráticos eran la excepción) seleccionaran a sucesores de gran valía. Había que incorporar rápidamente a aquellos profesores de calidad que estaban apartados de la Universidad por exilio o por exclusión, y había que quitar poder decisorio a las mediocridades heredadas del franquismo. Y esto es lo que no hicieron los gobiernos de la transición, ni los de UCD, aunque el ministro Luis González Seara hizo un loable pero malogrado intento, ni los del Partido socialista, que en 1982 se encontró en situación inmejorable para hacer una renovación académica y, en lugar de eso, con aquella lamentable Ley de Reforma Universitaria de 1983, que no era de reforma sino de consolidación, lo que hizo fue convertir en permanentes a los profesores no numerarios (es decir, provisionales), que debían su puesto a los catedráticos del franquismo. Es decir, en lugar de depurar a los catedráticos de la universidad franquista, la malhadada LRU hizo catedráticos a sus discípulos: petrificó así el legado de la dictadura. De aquellos polvos vinieron estos lodos. Aquella ventana de oportunidad difícilmente se volverá a dar. En el ambiente de cambio que había entonces, una reforma radical de la Universidad hubiera sido posible. Con el paso del tiempo, la ventana se ha cerrado.

Una universidad mediocre

La situación actual de la universidad española está muy por debajo de lo que correspondería a España por renta, por riqueza y por población. Somos un país que se enorgullece de tener una renta por habitante entre las 25 más altas del mundo, pero nuestras universidades más destacadas ocupan lugares en los *rankings* internacionales que están por debajo del puesto 200. Más adelante veremos esto con un cierto detalle, pero la realidad es que la universidad española no está, ni mucho menos, a la altura que nuestra sociedad merece. La sociedad ha progresado en los casi treinta y cinco años de democracia; por desgracia, la universidad en su conjunto no ha mejorado en absoluto. La causa de esta mediocridad universitaria radica principalmente en el proceso de selección del profesorado y, conjuntamente, en la falta de estímulo de las universidades para mejorar su nivel y su calidad. Seguimos teniendo

universidades funcionariales, donde los ingresos y el prestigio de los profesores están muy poco relacionados con su calidad académica. En relación con la inteligencia y la dedicación que se les supone, los profesores universitarios están mal pagados, lo cual es causa de que los mejores de cada generación elijan otras profesiones y sólo los que tienen una vocación muy clara estén dispuestos a sacrificar su nivel de vida para seguir la carrera académica. Por otra parte, para el nivel de exigencia real que las universidades demandan, los profesores sí están bien pagados, por lo que estos puestos atraen a individuos con pocas ambiciones y talento, cuya aspiración es la de una modesta sinecura.

El ya citado informe Tarrach (2011), encargado por el Ministerio de Educación, afirma que “si España quiere [modernizar su economía] debe, sin lugar a dudas [...] dar prioridad absoluta a la modernización de sus universidades” (p. 9).⁴ En efecto, la situación es alarmante. Existen numerosas agencias e informes de clasificación (*ranking*) de universidades a nivel internacional. Los resultados difieren entre unos informes y otros, pero todos coinciden en situar a las universidades españolas en niveles muy bajos. El mejor resultado de las que hemos consultado (la de *US News and World Report*) coloca a la Universidad de Barcelona (la mejor española, según este informe) en el puesto 148. Otro informe de mayor autoridad, (*Times Higher Education*) la sitúa entre los puestos 201 y 225. El informe más citado y respetado, el de la Universidad Jiao Tong, de Shanghai, en su edición de 2010, sitúa a las universidades españolas más sobresalientes (Autónoma de Madrid, Complutense, de Barcelona, y de Valencia) entre los puestos 201 y 300. Quizá aún más alarmante sea que en su primera edición (2003) este informe situaba a la Universidad de Barcelona entre los puestos 150 y 200. Su tendencia, por tanto, habría sido negativa. La situación, en el mejor de los casos, parece de estancamiento en el último decenio. Pero, como afirma el informe Tarrach (*ibid.*), “España no se puede permitir [...] permanecer estática”.

⁴ En los últimos años son muchos los informes que se han elaborado sobre la situación de la Universidad y las posibles reformas necesarias para su reforma, desde el tan comentado Informe Bricall de 2000, y el de la Federación Nacional de Asociaciones de Catedráticos de Universidad de 2001, en cuya redacción participaron los autores de este artículo, hasta los más recientes de Tarrach (2011), los de la Fundación CYD (varios volúmenes en los últimos años), o el de Peña para la Fundación Alternativas (2010).

Sin embargo, otras cifras disponibles para la universidad española no dejan lugar a dudas: sigue estática. Durante la última década la sociedad ha hecho un esfuerzo económico considerable con las universidades públicas, mientras el número de estudiantes descendía constantemente. De 1,2 millones de alumnos universitarios en 1997 la universidad pública ha pasado a un millón en 2009.⁵ En esos mismos años y en términos constantes, las transferencias públicas por estudiante a las universidades han pasado de 1.709€ a 3.741€, es decir se han multiplicado por 2.2 y han pasado de suponer un 71 por 100 del gasto total universitario por estudiante a ser un 73 por 100 (Cuadro 3 y Gráfico 3).⁶ Sin embargo, la tasa de graduación de los estudiantes españoles, un 30 por 100, está por debajo de la media de la OCDE, de casi un 40 por 100. La tendencia a la mejora de la tasa de graduación (número de estudiantes que obtienen el título al acabar sus estudios en relación con el número total de matriculados) fue significativa entre 1995 y 2000 (de un 24 a un 30 por 100), si bien se desaceleró a partir de esta fecha (de un 30 a un 33 por 100 hoy) coincidiendo con el notable aumento del gasto público por estudiante ya mencionado.⁷ Por otra parte, las cifras españolas de rendimiento de la educación universitaria (el diferencial de ingresos que pueden esperar los poseedores de un título universitario) se sitúan siempre por debajo de la media de la OCDE y, además, la tendencia en los últimos años ha sido a la caída de este *premium*, lo cual parece indicar un descenso en la calidad de la educación recibida, si bien pueden influir otras variables, como las peculiaridades del mercado laboral español.

⁵ La crisis económica ha detenido, no se sabe si temporalmente, esta caída al volver jóvenes sin empleo a las aulas.

⁶ El 27 por 100 restante no corresponde exclusivamente a las tasas universitarias sino que incluye todos los ingresos de las universidades por investigación y otros servicios. De hecho, según *La universidad en cifras* de la CRUE, Gráfico 17, los precios públicos (las tasas de matrícula) han pasado de representar algo más del 12 por 100 de los ingresos totales de las universidades en 1994 a ser menos de un 8 por 100 en 2008.

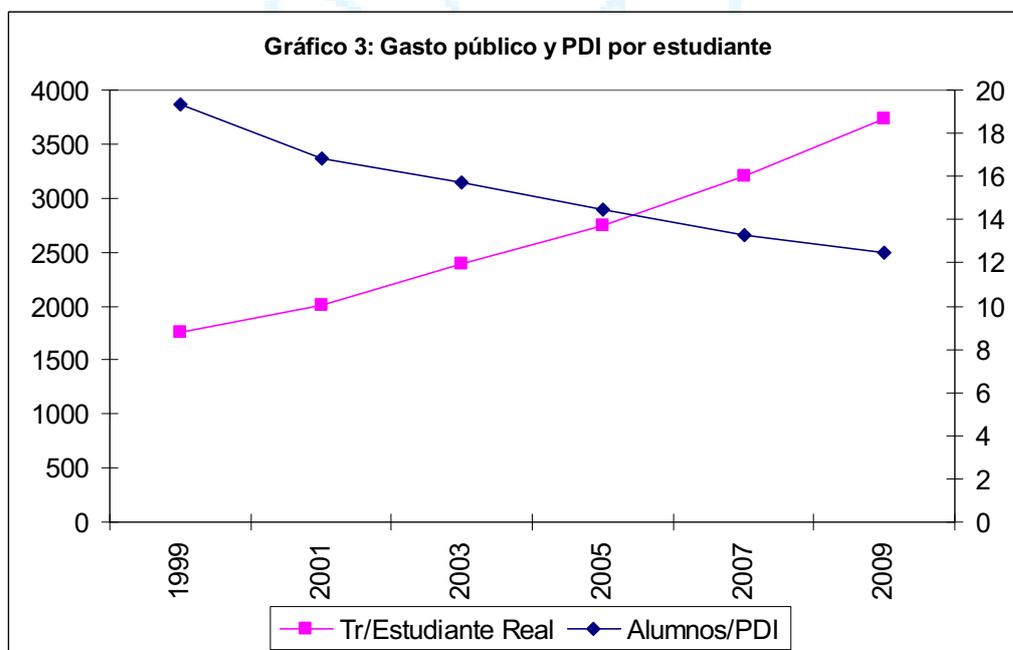
⁷ El último informe de la CRUE hace un balance positivo de las universidades, basado en el hecho de que, según datos de la OCDE, se matriculan menos estudiantes pero se gradúan más que en otros países. Pero este informe no tiene en cuenta ni el tiempo empleado en completar los estudios, que es alto, ni la baja rentabilidad de los títulos obtenidos, entre otros factores.

Cuadro 3: Transferencias públicas corrientes e indicadores de la asignación del gasto universitario (en euros constantes de 1994)									
	Ingresos totales / Alumno	Transferencias públicas corrientes / Alumno	% B/A	Ingresos totales / Personal	Alumnos/PDI	Alumnos/PAS	Alumnos	PDI	Tasa de Graduación
1997	2.394	1.709	71	31.852	20	38	1.222.679	59.786	24a
1999	2.531	1.756	69	31.751	19	36	1.254.618	64.766	30b
2001	2.824	2.003	71	30.416	17	30	1.210.566	71.895	
2003	3.286	2.386	73	32.928	16	28	1.167.523	74.185	30
2005	3.728	2.746	74	33.734	14	24	1.121.427	77.611	30
2007	4.331	3.208	74	36.449	13	23	1.069.785	80.514	27
2009	5.118	3.741	73	39.930	12	21	1.037.444	83.067	27
a: 1995									
b: 2000									

Fuente: La universidad española en cifras 2008 y 2010, CRUE, y Education at a Glance 2011

No parece que pueda concluirse, por tanto, que el aumento del gasto público en los últimos años haya repercutido directamente en una mejora significativa de la universidad española. Más bien ha coincidido con su estancamiento a niveles que podríamos considerar mediocres, inferiores a la media de la OCDE, que se corresponden con el bajo puesto que las universidades españolas ocupan en los *rankings* internacionales. Quizá la asignación de los nuevos fondos que han hecho las universidades pueda explicar este fenómeno y ayudarnos a entender la naturaleza de los problemas que la afectan. Llama la atención el notable incremento en gastos de personal de la última década, debido no tanto a un incremento en las retribuciones, fijadas por ley para todos los funcionarios públicos, como a un aumento de las plantillas. De media, la relación de alumnos por profesor (PDI = Personal Docente e Investigador) ha pasado de 20 a 12 entre 1997 y 2009, muy por debajo de la media de la UE-19 que es de 16; con respecto al personal administrativo y de servicios (PAS), la relación ha pasado de 38 a 21. Es decir, ha habido un boom de contratación en las universidades públicas españolas durante la última década que ha contribuido a reducir, hasta niveles desconocidos en otras universidades, la relación alumnos/profesor. En teoría, esta mejora debería haber dado lugar a un aumento de la calidad de la enseñanza; pero, como señalábamos con anterioridad, esto no se ha producido. En primer lugar, la media de alumnos por profesor esconde diferencias notables por titulación que ponen de manifiesto que la contratación de profesores no se ha hecho en aquellas titulaciones más demandadas o en las que la universidad tenía ventajas comparativas en términos de, por ejemplo, investigación. En segundo lugar, la incorporación de nuevos profesores tampoco parece haber seguido criterios de excelencia. En el caso de las universidades de Madrid, el nivel de los profesores funcionarios no

es “excelente” –tienen una nota media de 5 sobre 10, que ha mejorado con el tiempo— según los criterios del Complemento de Méritos de la Comunidad, pero el de los contratados, que representan el futuro de la universidad, es netamente inferior, entre 3 y 4 de media.⁸ Si la situación que se observa en las 6 universidades públicas de Madrid fuera generalizable al resto del país, como es razonable suponer con notables y meritorias excepciones puntuales, podríamos pensar que la década del 2000 ha sido una década perdida para la universidad: ha contado con aportaciones extraordinarias de fondos que no ha sabido emplear en mejorar la cualificación (a diferencia de la cantidad) de sus recursos humanos, el principal activo del que depende tanto la oferta de estudios universitarios como su calidad.



Fuente. Cuadro 3

Autonomía y gobierno universitario

En el siglo XXI, como en el XIX, las universidades españolas son organismos burocráticos sin estímulo para responder a las necesidades sociales ni para mejorar su nivel científico y académico.

⁸ Valoración de los profesores funcionarios y de los contratados –los incorporados más recientemente por lo general—, según el complemento de méritos de la Comunidad de Madrid. www.emes.es

¿Quién dirige las universidades? Hoy impera el principio “democrático”, de hecho la autogestión. Las universidades están regidas por las Juntas de Gobierno (los nombres cambian, la realidad permanece), y en especial por los Rectores, que deben su puesto al voto de sus colegas, de los estudiantes, y hasta del personal no docente. Estos rectores electos carecen de estímulos para ser socialmente responsables y no dan cuenta de sus acciones ante nadie, ya que los Consejos Sociales (que se supone encauzan las demandas de la sociedad) no son realmente operativos. De ahí que tiendan a perpetuar el *statu quo* existente, en particular el que representan sus votantes a través de la mencionada Junta de Gobierno. El rector medio de la España democrática ha seguido la norma de “vivir y dejar vivir”: ha permitido que las Facultades y los Departamentos designen a su personal docente de acuerdo con sus propios criterios, por lo general los de afinidad personal e incluso política, antes que los científicos, favorecidos por las normas de la LRU, que les daban un poder desproporcionado en las oposiciones. La consecuencia ha sido la famosa “endogamia”: los departamentos se han nutrido de sus propios doctores. Muchos profesores españoles (incluidos ministros de Educación) no conocen más que una sola universidad. Por el principio de cooptación que antes vimos, la mediocridad se ha perpetuado. Hay excepciones: algunos departamentos en las universidades españolas son buenos; pero constituyen islotes privilegiados y admirables en un océano de mediocridad.

La Universidad, en parte por su sistema de gobierno, carece de incentivos para ser socialmente responsable, lo cual no impide que a título individual algunos de sus miembros lo sean. El problema es que el futuro de la universidad lo determina la mayoría “gobernante”, no la minoría cualificada y comprometida.

Pero además, la Universidad no es verdaderamente autónoma debido al excesivo intervencionismo normativo que le impone la legislación española. El ejemplo más reciente de esta falta de autonomía es la puesta en marcha del Plan Bolonia, en principio una simple declaración de intenciones, vagas y no vinculantes, firmada por los países de la Unión Europea para mejorar la calidad de sus universidades y facilitar los intercambios de profesores y estudiantes. La mayor parte de los países firmantes dieron libertad a sus universidades para

“interpretar” y “poner en marcha” el Plan Bolonia. En España, Bolonia mereció una nueva Ley de Universidades que es una mera traslación a los estudios superiores de los principios que definen la LOGSE y que han llevado al sistema educativo no universitario a la situación actual. Una vez más, el legislador desconfía de quienes son la piedra angular de todo sistema educativo, los profesores, y regula, hasta extremos pintorescos, el “qué” y el “cómo” deben los profesores enseñar y los estudiantes estudiar. Como si de una moda se tratara, las clases magistrales ahora están *out* y los seminarios *in*, cuando, en cualquier universidad seria, el profesor utilizará todas las fórmulas que considere necesarias y adecuadas en cada momento para hacer su docencia más atractiva y eficaz.

Las consecuencias del Plan no se han hecho esperar y el fracaso está garantizado: como antes en la enseñanza secundaria, se ha iniciado un paulatino pero –si no hay cambios— irreversible, abandono de la Universidad por parte de los profesores más cualificados, a quienes se somete ahora a unos supuestos “controles de calidad,” ejercidos por aquellos colegas que han hecho de ello su *modus vivendi*. A la pérdida de la autonomía universitaria se ha sumado, de hecho, la pérdida real de la libertad de cátedra, sin la cual no hay verdadera universidad. Los estudiantes, por su parte, los supuestos beneficiarios del Plan Bolonia, no han visto mejorar su libertad de elección ya que se ven obligados a seguir titulaciones muy rígidas y extremadamente reglamentadas y siguen careciendo de capacidad de elegir qué y con quién estudiar.

La Ley Universitaria de 2007 ha cometido otro gravísimo error. Las “licenciaturas” denominación de gran tradición y, por qué no reconocerlo, encanto, han sido sustituidas por el “grado,” anglicismo que supuestamente sigue las (inexistentes) directrices de Bolonia. Y este cambio ha ido acompañado de una norma que establece la duración de los nuevos grados en cuatro años cuando, curiosamente, los grados en los países de nuestro entorno son de tres. ¿Alguien lo entiende? Una vez más se advierte aquí la presión del *lobby* universitario, dado que el número de profesores, excesivo con las antiguas licenciaturas, resulta serlo aún más con “grados” más cortos. La

primera consecuencia de esta medida ha sido aislar a España, más todavía, del mercado internacional de la enseñanza superior, en lugar de integrarla como teóricamente se pretendía. Cualquier estudiante extracomunitario que decida seguir estudios en Europa tendrá en cuenta la calidad de las universidades, en primer lugar, y la duración de los estudios, en segundo. Si por el primer criterio somos poco competitivos, el segundo nos expulsa directamente del sistema. Se pierde así otra oportunidad de convertir la enseñanza superior en una actividad económica capaz de generar ingresos, como ya ocurre en otros países, tradicionalmente Estados Unidos e Inglaterra, y, más recientemente, Australia o Nueva Zelanda.

Este exceso de regulación mal orientada, que supone un lastre a la mejora de las universidades españolas, es especialmente grave cuando se aplica a esa incipiente industria de la educación superior que había empezado a surgir en España a través de las Universidades Privadas. Éstas, salvo muy contadas excepciones, no pasan de ser instituciones mediocres, al igual que sus competidoras, las universidades públicas. En ello contrastan vivamente con los centros de posgrado no oficiales, es decir, no sujetos a la perversa legislación universitaria española. Estos centros son, como vimos antes, los únicos que figuran entre los primeros en las escalas internacionales: ESADE, IESE, IE. Otros factores coadyuvantes a esta mediocridad de las universidades privadas son la escasa competencia de las universidades públicas y otro elemento también comentado: la desorientación de la sociedad española en cuestiones educativas.

La verdadera autonomía universitaria requiere una menor intervención legal y un mayor control de resultados, a los que debe condicionarse la financiación pública. Sin financiación pública, pero también sin la asfixiante regulación actual, se puede ser excelente; con la actual regulación, ni con financiación pública ni sin ella es posible la excelencia. Hay que devolver la autonomía a las instituciones, a los profesores y a los estudiantes, para que la universidad vuelva a ser socialmente útil.

Selección del profesorado

El principal activo de una institución docente, y en especial de una universidad, es la calidad de su profesorado. La manera tradicional de proveer las cátedras eran las oposiciones, método muy rígido y formal que tenía las virtudes de la aleatoriedad y la publicidad: los tribunales se designaban por sorteo y el proceso era público. La LRU cambió el sistema de designación del tribunal, dando casi todo el poder a la universidad cuya plaza se trataba de cubrir. La consecuencia fue la “endogamia.” Los problemas de selección se agudizaron. Y aunque parecía que el sistema no podía empeorar, esto es exactamente lo que ha logrado la última reforma de la Ley de Universidades (2007), que entregó a una agencia de calificación (ANECA, ver más adelante) la habilitación de los profesores universitarios, tanto contratados como funcionarios, acabando con la tradicional oposición pública, que ha quedado reducida a un mero trámite *a posteriori*. La aleatoriedad y la publicidad, que eran garantías de una cierta imparcialidad, han desaparecido. La designación de profesores en la universidad española ha entrado por completo en el terreno del secretismo y la arbitrariedad.

Los intentos de modificar esta situación sin cambiarla de raíz han fracasado repetidamente. Conscientes de que las universidades no seleccionan a su profesorado con criterios de excelencia, algunos gobiernos, central y autonómicos, han tomado iniciativas encaminadas a atraer talento. En esta categoría habría que incluir programas de contratación temporal de científicos y de profesores altamente cualificados, por lo general con doctorados en universidades extranjeras de prestigio y/o largas estancias post-doctorales fuera de España. Buen ejemplo son los programas “Ramón y Cajal”, “Severo Ochoa”, ICREA catalán, e incluso el “Marie Curie” de la Unión Europea. Pero salvo contadas excepciones, estos investigadores no se han convertido en la cantera de la renovación del profesorado universitario. Muy al contrario, las autoridades universitarias les han impedido integrarse plenamente en la universidad, obligando a muchos de ellos a volver al extranjero.

Ha habido otros vanos intentos de impedir determinados comportamientos considerados contrarios a la buena práctica universitaria. Así, la LRU intentó

evitar la endogamia “prohibiendo” que se pudiera contratar a los doctores que habían obtenido el título en la propia universidad sin haber pasado, al menos, dos años en otra. Este es un principio generalizado en las mejores universidades del mundo. En España el principio, ajeno a la cultura y a las prácticas de profesores y autoridades académicas, se transgredió desde el primer momento mediante las contrataciones “ficticias” entre Departamentos o Facultades “amigas” o ignorando la ley abiertamente, hasta que el primer gobierno del PP eliminó dicho requisito “para ajustar la ley a la realidad”, en palabras de un responsable del ministerio. La endogamia pudo ya campar a sus anchas dentro de la ley.

Como vemos, las medidas correctas, que las ha habido, tienen un impacto muy limitado sobre la universidad porque no abordan uno de sus problemas de fondo: la falta de incentivos para adoptar las políticas adecuadas, unida a la ausencia de responsabilidad de los gestores universitarios.

Las agencias de evaluación

Algunas de las medidas tomadas más recientemente para mejorar la universidad española tienden a agudizar el problema más que a resolverlo. Una vez más, la falta de coraje de nuestros gobernantes les ha conducido a llevar a cabo una reforma más aparente que real, cuyos efectos inmediatos están siendo una mayor burocratización de la vida académica y la proliferación de una nueva casta de “especialistas evaluadores” dentro de la universidad y en las agencias creadas al efecto.

En 1989, tras la puesta en marcha de la LRU con los efectos ya mencionados sobre la consolidación del profesorado universitario heredado del franquismo, el ministro de Educación, Javier Solana, puso en marcha una de las pocas reformas de éxito: la evaluación de la actividad investigadora por una agencia creada *ad hoc*, la CNEAI (Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora), la primera de este tipo en España. Se trataba de reconocer y valorar la investigación de los profesores universitarios. El instrumento era un Real Decreto que nombraba unas Comisiones de Evaluación de las que formaban parte los mejores profesionales del momento. La CAICYT –Comisión

Asesora de Investigación Científica y Técnica, creada en los años del desarrollismo tecnocrático— se convirtió en otra de las piedras angulares de la ciencia española, como evaluadora de los proyectos de investigación presentados a las convocatorias de adjudicación de fondos del Ministerio. La investigación se convirtió gracias a la acción conjunta de la CAICYT (más tarde la ANEP, Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva) y de la CNEAI, y a la puesta en marcha de un Plan Nacional de I+D, en el único aspecto de la universidad sometido a evaluaciones externas, periódicas y voluntarias, a las que se ligaba financiación adicional. Se estableció así un círculo virtuoso, no exento de problemas sin embargo, y España se convirtió en uno de los primeros países “productores” de artículos científicos, si bien el aumento de la producción no ha estado ligado a un aumento similar en su índice de impacto ni, tampoco, a un aumento de la transferencia de conocimiento hacia las empresas y la sociedad.

El éxito inicial de la CNEAI hay que ligarlo a la categoría académica e independencia de juicio de quienes lo pusieron en marcha desde el propio Ministerio y al frente de las distintas Comisiones Evaluadoras. Pero la presión de las universidades ha propiciado que, en lugar de avanzar en la dirección adecuada, elevando las exigencias de calidad de las publicaciones, incorporando evaluadores extranjeros a las Comisiones Evaluadoras, o abriendo nuevos y más exigentes criterios en aquellas disciplinas más competitivas, la CNEAI —y la ANEP— haya evolucionado en dirección opuesta hacia el automatismo y el burocratismo, es decir, limitando la evaluación al recuento de artículos en revistas profesionales. Las universidades, además, han “capturado” a las agencias de control y así han nacido y proliferado, hasta extremos ridículos, otras nuevas agencias de evaluación: ANECA, puesta en marcha por la Ley de Universidades de 2001 y modificada por la Ley de 2007, y las conocidas popularmente como “anequillas” o agencias promovidas por las Comunidades Autónomas a partir de los años 1990.

Las virtudes de origen de la CNEAI brillan por su ausencia en las nuevas agencias. Los criterios de evaluación han sido pactados, literalmente, por Universidades —rectores y sindicatos— y administraciones —Estado y

Comunidades Autónomas— y, como se ha señalado repetidamente, penalizan la excelencia y la originalidad, y favorecen el automatismo y el coleccionismo de “certificados de asistencia” a innumerables, y a menudo irrelevantes e innecesarios, actos académicos; por si fuera poco, las comisiones designan “evaluadores anónimos” entre académicos “voluntarios” cuyos intereses, filias y fobias dentro de su disciplina, quedan amparadas por el anonimato.

Igualmente, se adjudicó a ANECA la evaluación de las nuevas titulaciones universitarias, una evaluación *ex ante*, fundamentalmente burocrática. Los evaluadores son los profesores de las universidades públicas que evalúan tanto a sus universidades como a las de la competencia, las universidades privadas, que apenas consiguen colocar evaluadores en las agencias, con el consiguiente sesgo en su contra. Las normas las establecen aquellos miembros de la comunidad universitaria responsables de la mediocridad actual: rectores y sindicatos. Se crea así una apariencia de evaluación externa, que en realidad es interna, y se establecen criterios de excelencia que ciertamente no lo son.

Así, la gestión —y más recientemente, la evaluación— de las universidades se hace por y para quienes a ellas pertenecen: profesores y personal administrativo (o, más bien, para las mayorías constituidas y organizadas dentro de ambos colectivos), con la colaboración puntual de minorías de estudiantes debidamente reclutados. Como resultado de todo ello, la universidad española carece de mecanismos eficaces y sencillos de control de sus actividades, principalmente la docencia y la investigación, y en consecuencia carece de información fiable sobre sus problemas más acuciantes. Pero cuando se desconoce la naturaleza y el verdadero alcance de los problemas de la universidad, difícilmente se pueden plantear soluciones eficaces; y menos aún cuando se teme irritar a los numerosos colectivos universitarios beneficiarios del *statu quo*: de ahí los continuos fracasos de las sucesivas reformas universitarias. La ausencia de estímulos institucionales a las universidades tiene efectos devastadores sobre su capacidad de dar un servicio de calidad y ajustado a las demandas sociales.

La investigación

Según datos de la OCDE, reelaborados por Gámir y Durá (2010) la universidad española realiza el 28 por 100 de la investigación en España y, según el Informe Cotec 2010, absorbe el 43 por 100 de los recursos que el Estado destina a I+D. Comparada con los países de la Unión Europea (los 15), la OCDE, y Estados Unidos, España es el país donde más peso tiene la universidad en el esfuerzo investigador y menor peso tienen las empresas.

Por otra parte, la inversión total en I+D en España en términos relativos a la renta (PIB) o a la población, la sitúa en el tercio de cola (puesto 26 de 39) entre un grupo de los países de los que la OCDE ofrece información. Sin embargo, las cifras históricas reflejan un considerable crecimiento en el esfuerzo de inversión en investigación por parte de España [Gámir y Durá (2010, pp.19-31)].

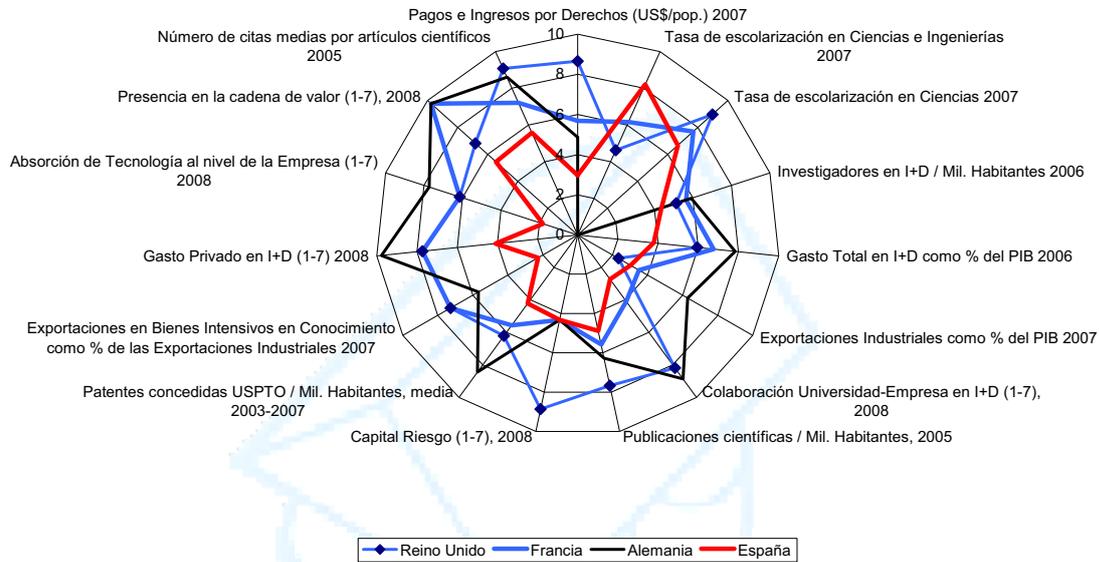
En cuanto a los resultados de este esfuerzo, el Gráfico 4 muestra que aún le queda a España un largo camino por recorrer. En los dos indicadores más comúnmente utilizados, artículos científicos publicados y patentes, vemos que está por debajo de los grandes países europeos (hay que señalar que también está por debajo de Irlanda e Italia, aunque por encima de Grecia y Portugal). En materia de patentes, según Gámir y Durá, que utilizan datos de la OCDE, “llama la atención la posición tan retrasada de España no sólo por el puesto que ocupa, el 26º entre 39 países, sino sobre todo por la enorme distancia que nos separa de la media europea y de los países de nuestro entorno”. Ellos atribuyen el retraso a la relativamente baja actividad investigadora de la empresa, pero no hay duda de que a la universidad le corresponde una indudable responsabilidad, sobre todo si observamos en el Gráfico lo bajo que es el índice español de colaboración universidad-empresa.

El indicador de artículos científicos publicados tampoco parece ofrecer resultados satisfactorios, aunque, según nuestros autores [Gámir y Durá (2010, p. 92)], dividiendo el número de artículos publicados por el de investigadores, la productividad así medida resulta muy alta. No hay duda de que el sistema de evaluación de la investigación por la CNEAI ha estimulado grandemente a los universitarios españoles a publicar en revistas científicas, demostrando así que

son sensibles a los incentivos. Sin embargo, el impacto de las publicaciones españolas es aún muy bajo en relación con su número, como también muestra el gráfico.

Pero lo que resulta demoledor es la posición de España según los índices sintéticos de conocimiento (KI) y de economía del conocimiento (KEI) elaborados por el Banco Mundial y recogidos en el Informe Cotec 2010 (pp. 39-40) (<http://go.worldbank.org/JGAO5XE940>). El Gráfico 4 recoge algunas de las variables estudiadas por estos índices complejos, tales como educación y recursos humanos destinados a I+D, sistema de innovación, y tecnologías de la comunicación. El índice de economía del conocimiento tiene en cuenta además el “marco institucional capaz de proporcionar incentivos para el uso eficiente del conocimiento”, algo que en la enseñanza española sabemos que brilla por su ausencia. Pues bien, de un grupo de 25 países de la OCDE, ordenados según estos índices y ponderados por la población, España ocupa en ambos el puesto 24 (Finlandia el 4 y Corea el 20). Sobran los comentarios.

Gráfico 4 La economía del conocimiento en Europa



Fuente: Banco Mundial (<http://go.worldbank.org/JGAO5XE940>)

Las consecuencias de la mediocridad

El sistema educativo cumple muchas funciones en una sociedad. De un lado, facilita la transición individual desde la naturaleza (el recién nacido) a la vida en sociedad. Frente a aquéllos que desconfían de la educación como una imposición artificial sobre el espíritu del “buen salvaje” hay que recordar, por una parte, que un proceso de aprendizaje, por rudimentario que sea, se da en la infancia de casi todos los mamíferos y de numerosas aves; educar, por tanto, no es una actividad exclusivamente humana ni puede, en consecuencia, considerarse artificial. También hay que recordar que la vida humana pasa por una serie de etapas de desarrollo y es de duración limitada. De una etapa a otra varían las capacidades cognitivas, de modo que lo que no se aprende en la infancia resulta mucho más difícil de asimilar en la edad adulta, con la consiguiente pérdida de tiempo y esfuerzo. Además, desde los estudios de Luria y Vygotsky sabemos que la educación temprana no sólo aporta al alumno conocimientos básicos, sino que desarrolla su cerebro, igual que el entrenamiento deportivo desarrolla músculos y reflejos que de otro modo permanecerían atrofiados. Hay que tener en cuenta, además, que la vida humana es limitada y también lo es, por tanto, el tiempo de aprendizaje.

La educación desempeña un papel esencial no sólo en el proceso de adaptación del individuo a la sociedad, sino también en el desarrollo de su relación con la naturaleza. Además de una función de transmisión de conocimientos, ejerce asimismo una transmisión de valores. Algunas de estas contribuciones de la educación son más difíciles de medir que otras. Se trata de un bien de producción, pero también de consumo: nos gusta aprender ciertas cosas por sí mismas, independientemente de su valor económico. La educación también produce cohesión social, disminuye la propensión a delinquir y a desarrollar conductas asociales. Asimismo la educación está asociada al cultivo de la salud y al ajuste y limitación de la fertilidad, es decir, la adaptación de ésta a, entre otras cosas, las condiciones económicas. El valor total de la educación, por tanto, excede de modo considerable lo estrictamente medible.

Parece evidente que la educación tiene una repercusión económica inmediata. La ha tenido siempre, porque, como decía Adam Smith [(1937), p. 101], desde el punto de vista de la producción, “[u]n hombre educado a costa de mucho esfuerzo y tiempo [...] puede compararse a una costosa máquina”. Esto era así tanto antes como después de la Revolución Industrial, pero lo es mucho más en lo que hemos dado en llamar la “sociedad del conocimiento”, el complejo marco social en que nos movemos. La mayor parte de las tareas económicas que se desempeñan hoy no sólo requieren capacidades elementales de alfabetización y cálculo, sino también adiestramientos más complejos y específicos. Una prueba evidente de ello es que hay una correlación estrecha entre nivel de estudios y empleabilidad. En una determinada sociedad, las tasas de desempleo son más altas en los grupos de menor nivel educativo. Podemos decir, por tanto, que la educación es un remedio contra el paro: es imposible no relacionar las altas tasas de paro en España con la mediocridad educativa de que venimos hablando. La experiencia europea muestra que, aunque hay diferencias en la estructura del empleo por sexos, la relación negativa desempleo-nivel de estudios se dan tanto en mujeres como en varones [de la Fuente y Ciccone (2002), p. 19]. La historia reciente muestra también la estrecha relación entre desarrollo tecnológico y demanda de trabajo altamente cualificado.

La relación entre educación (o, más precisamente, capital humano, que podríamos definir de manera aproximada como “educación acumulada”) y productividad está también claramente establecida en la literatura. Existe una abundante producción científica mostrando el valor económico de la educación [ver sobre este tema de la Fuente y Ciccone (2002), en el que están basados estos párrafos]. Estos estudios pueden dividirse entre los que tienen un enfoque microeconómico, y hacen hincapié en la repercusión que tiene la educación sobre los ingresos futuros del individuo, y los de enfoque macroeconómico, que estudian los efectos que tiene sobre las grandes magnitudes (productividad, renta, desempleo, inversión) el nivel educativo de la población (o el capital humano). Sin mencionar aquí todas las dificultades y problemas de estimación econométrica que se plantean, podemos decir que los aumentos en los niveles de educación de una población se reflejan más inmediatamente en las tasas de productividad y de ahí favorecen crecimientos en la renta, en la inversión, y muy a menudo la mejora de la balanza de pagos, produciendo simultáneamente una disminución en la tasa de desempleo. Por supuesto, como hemos visto, la variable estratégica aquí es el capital humano, que es el conjunto de saberes, habilidades, conocimientos, etc., que acumula una población en un momento dado. El capital humano es producto de una serie de factores, el más importante de los cuales es la educación; la educación en estos modelos está medida de una manera relativamente incompleta, casi exclusivamente cuantitativa, generalmente por el número de títulos en la población o el nivel de estudios (título, número de años) de un individuo. Sin embargo, los pocos estudios que tienen en cuenta el aspecto cualitativo (notas, alumnos por profesor) muestran que la calidad de la educación puede tener un efecto potente sobre la productividad.

Otro estudio reciente [Tortella, Quiroga, y Moral (2011)] muestra que las variables educativas tienen una repercusión positiva en la ejecutoria de los empresarios. Utilizando datos internacionales, este estudio muestra que los niveles y contenidos de los estudios favorecen el éxito de los empresarios, lo cual hace suponer que tengan también un efecto positivo sobre la renta y el bienestar. Muestra además este trabajo que las variables educativas tienen un efecto mucho mayor sobre la ejecutoria de los empresarios ingleses que sobre

la de los españoles, lo cual parece una confirmación más de los problemas que arrastra el sistema educativo español.

De todo lo anterior deducimos que estas deficiencias y problemas tienen un coste considerable en términos de renta y bienestar en el caso español.

Posibles remedios

Hemos descrito más arriba cómo nuestro sistema educativo es algo así como el pecio que sobrevive después del naufragio del sistema liberal-centralista implantado en el siglo XIX. Ha sufrido fuertes embates y transformaciones, pero no existe un proyecto o modelo que sirva de guía para su reforma. En este momento la educación está transferida a las Comunidades Autónomas, de modo que el papel del Ministerio se halla desdibujado, lo cual no ha inhibido su facundia legislativa. Pero las leyes educativas parecen más inspiradas por los vaivenes de la política y por ocurrencias ocasionales, que por un modelo racional y coherente que persiga dar un servicio acorde con las necesidades sociales, y mucho menos por un consenso de políticos y estudiosos.

	Educación no universitaria	Educación Universitaria	Total	% de gasto público	Indice de cambio 2000-2008	
					Gasto público	Gasto Privado
OECD						
Finlandia	3,8	1,7	5,9	97	131	167
Corea	4,2	2,6	7,6	60	175	173
España	3,1	1,2	5,1	87	136	141
OECD media	3,7	1,5	5,9	83	130	198
EU21 media	3,6	1,3	5,5	89	128	232

	Nivel	Educación no universitaria						Educación universitaria					
		Cambio en el gasto (2000 = 100)		Cambio en el número de estudiantes (2000 = 100)		Cambio en el gasto por estudiante (2000 = 100)		Cambio en el gasto (2000 = 100)		Cambio en el número de estudiantes (2000 = 100)		Cambio en el gasto por estudiante (2000 = 100)	
		1995	2008	1995	2008	1995	2008	1995	2008	1995	2008	1995	2008
OECD													
Finlandia		89	133	93	105	95	126	90	126	89	103	101	122
Corea	m	167	107	96	m	175	m	162	68	110	m	147	
España		99	123	119	95	84	129	72	135	100	98	72	138
OECD media		85	129	99	98	87	134	80	140	83	124	98	114
EU21 media		88	129	101	94	87	139	82	142	81	120	102	119

Fuente: Education at a Glance 2011

A diferencia de lo que plantean algunos, la solución no requiere seguir aumentando el gasto público hasta alcanzar un determinado porcentaje de la renta (Cuadro 4). Tampoco exige, como propone cada nuevo Gobierno, central y autonómico, regular aún en mayor detalle qué deben enseñar, y cómo, las

escuelas de primaria, los institutos de secundaria e incluso las universidades. Debe abandonarse “la supersticiosa fe en la virtud de la *Gaceta*” que lamentaba ya Giner. Ambas medidas, aumento del gasto y de la regulación, han sido una constante del sistema educativo español desde la transición y, como hemos visto, ninguna ha contribuido a paliar el déficit educativo, ni en la enseñanza obligatoria ni en la superior. Lo que se impone es una verdadera reforma que conlleve un cambio de modelo o paradigma.

Lo que se necesita es dotar a España de un sistema educativo que garantice, no sólo el acceso a la educación, sino la igualdad de oportunidades, y que estimule la formación de capital humano. Se ha mantenido hasta ahora el patrón histórico de regular sin hacer tabla rasa de la ingente normativa anterior. No se han abordado de verdad los problemas, que ni siquiera se ha llegado a identificar correctamente: se ha preferido poner parches que, aunque teóricamente o en otros países puedan funcionar, en el contexto español pronto se desvirtúan y se impregnan de los vicios del sistema. Cualquier reforma que se pretenda realmente efectiva debe tratar de evitar tales errores.

Hay quienes proponen la total liberalización del sistema educativo como único medio de obtener resultados. Esto supondría un cambio radical en la forma de financiar la enseñanza. En este modelo, la financiación directa al estudiante sustituiría a la financiación a las instituciones –escuelas, institutos y universidades públicas— que tendrían que responder así ante sus clientes, sus estudiantes, quienes cambiarían de centro cuando el servicio recibido fuera insatisfactorio. Este método ha sido aplicado con éxito en Suecia en los últimos años, por ejemplo. Para que un cambio de esta naturaleza tuviera éxito en España, en el supuesto de que hubiera un gran acuerdo político para implantarlo, se requeriría además simplificar la regulación existente en todos los niveles educativos. Un cambio en la forma de financiación no tendría sentido si los centros educativos no gozaran de cotas de libertad de las que hoy carecen. La libertad de elección de los padres y de los estudiantes, que es lo que supone la financiación directa a los usuarios, debe ir acompañada de la libertad de organización de los centros y de la libertad de cátedra de los docentes. Dar mayores cotas de libertad a todos los agentes educativos

requeriría un control efectivo de resultados por parte de agentes ajenos al sistema educativo. Ninguno de estos principios caracteriza al sistema educativo español en la actualidad, lo que explica la magnitud del reto al que se enfrenta la sociedad española y la enorme responsabilidad de la clase política que debe proponer una solución. Hasta ahora, se ha primado la igualdad en el acceso a la educación a expensas de la igualdad de oportunidades, que es algo distinto (que nadie con talento pierda la oportunidad de llegar hasta donde esté dispuesto y capacitado) y que es lo que verdaderamente garantiza que todo el sistema educativo atienda las verdaderas necesidades de los individuos y de la sociedad.

No parece probable, sin embargo, que en un futuro próximo el Gobierno de la nación adopte este tipo de medidas, dados los vaivenes recientes a que ha estado sometida la educación, según qué partido estuviera en el Gobierno, y dado que las competencias educativas están transferidas a las Comunidades Autónomas, en algunas de las cuales gobiernan partidos nacionalistas locales. Nosotros propondríamos que el Ministerio reflexionara sobre su papel en un sistema que le ha hurtado las competencias y estudiara la mejor manera de liderar el cambio.

Nosotros proponemos que se diseñe un marco institucional que haga al sistema educativo en general, y a las universidades en particular, responsables socialmente. Entre la ruptura con el sistema actual que supondría la financiación directa al estudiante, y el continuismo, con más regulación y mayor burocratización, existe una vía intermedia fácilmente asumible políticamente. En primer lugar, debe simplificarse el marco legal y centrarse, exclusivamente, en establecer los grandes objetivos que debe alcanzar el sistema educativo, dando libertad de organización a los centros y devolviendo la libertad de cátedra a los profesores para alcanzarlos.⁹ En segundo lugar, deben ponerse

⁹ Tradicionalmente la ley ha sido de una prolijidad abrumadora. El más reciente decreto de enseñanza secundaria (RD 1146/2011 de 29 de junio), por ejemplo, establece para cada materia escolar, como lengua, matemáticas, etc., un prolijo preámbulo en que se describe dicha materia, para qué sirve y qué pretende, un segundo apartado que detalla la “contribución de la materia a la adquisición de las competencias básicas”, un tercero que fija los “objetivos”, un cuarto sobre “contenidos” detallados por “bloques”, un quinto sobre los “criterios de evaluación”, y así sucesivamente. Cada uno de estos “apartados” tiene un desarrollo mínimo de 10 puntos, suficientes para incapacitar a cualquier profesor que

en marcha mecanismos de seguimiento y control de resultados, es decir, de cumplimiento de objetivos. En tercer lugar, debe vincularse la financiación de las instituciones educativas, tanto públicas como privadas, con el grado de cumplimiento de ciertos objetivos.

Para que cualquiera de las medidas que se tomen surta efectos y no sea finalmente capturada y desvirtuada por el propio sistema, es imprescindible un mecanismo sencillo y público de información sobre determinadas variables objetivas, fáciles de estimar y de entender, que midan el grado de éxito alcanzado y de las que dependa la financiación pública. Por supuesto, la vara de medir ese éxito debe ser tan rica y variada como lo son las necesidades de capital humano de la sociedad, permitiendo así la especialización y la competencia entre centros educativos. No sólo se debe permitir, sino que hay que procurar, que surjan instituciones de excelencia como las que tienen todos los países y de las que carece España. No se trata, por supuesto, de que las 77 universidades españolas se sitúen entre las 100 primeras a nivel internacional en unos años, sino de que se diversifiquen para mejor responder a las necesidades sociales y para que alguna llegue a situarse en cabeza. Lo mismo puede decirse de la enseñanza secundaria no obligatoria. Su objetivo debe ser que todos los jóvenes lleguen lo más lejos posible en función de su capacidad y de su compromiso. Y esto requiere un sistema flexible y variado en el que cada estudiante encuentre el centro que responda a esos intereses. No se puede conseguir que todos los jóvenes de 15 años tengan la máxima puntuación en PISA, TIMMS o los exámenes nacionales que se diseñen, pero el acercamiento a este ideal será una indicación de progreso en la dirección adecuada. El Ministerio debiera legislar menos y actuar en cambio como organismo supervisor y director, dejando la organización interna de los centros educativos y de las universidades a su propio arbitrio. En general, su misión debiera ser juzgar la labor realizada y no dictar normas *a priori*.

realmente pretenda ponerlos en práctica. Este absurdo, que tanto daño ha hecho a la enseñanza obligatoria, se ha implantado en la Universidad con la última reforma de los planes de estudios, el mal llamado Plan Bolonia, que en nada se parece a lo que se está haciendo en el resto de Europa, con el objetivo declarado de “introducir parámetros de calidad”. Sin comentarios.

Es cierto que, frente a la posibilidad de legislar sobre lo que deben estudiar unos y otros, y acerca de cómo deben organizarse internamente, establecer criterios uniformes para estimar variables de éxito o fracaso educativo y hacerlos públicos, este papel de supervisión y estímulo puede parecer poco atractivo, excesivamente técnico y laborioso, y en definitiva poco rentable en términos políticos. Así deben haberlo entendido todos los ministros de educación de la democracia, que en este aspecto en poco o nada difieren de quienes les precedieron. Ahora bien, lo que podría parecer lógico a principios del siglo XX, resulta incomprensible en la llamada sociedad de la información a comienzos del XXI: disponer de datos adecuados y actualizados hoy es posible y además es imprescindible para el éxito de cualquier empresa, máxime cuando de esta empresa depende la calidad del factor trabajo en todos los sectores económicos del país.

¿Cuáles son esos datos y cómo pueden obtenerse de forma eficaz y sencilla? Los informes de la OCDE de los últimos años marcan el camino. A estos datos habría que añadir otros relativos a los resultados, que se obtendrían de la puesta en marcha de exámenes por niveles educativos, similares a los que tienen otros países y que en España desaparecieron durante la Transición, y con la participación en todas aquellas pruebas internacionales posibles –PISA, TIMMS, ALL etc.—. A ello debiera añadirse los datos relativos al funcionamiento de los centros; no se trata de requerir prolijos informes de los centros educativos, que tan sólo contribuyen a una mayor burocratización, sino de recabar información cuantitativa, objetiva y fácil de obtener y analizar con respecto a los principales *inputs* con los que cuenta el centro: ingresos y gastos, profesores, títulos, número de alumnos, etc. Las Comunidades Autónomas parecen disponer de ella; sólo quedaría procesar toda esta información de forma sencilla y uniforme para toda España y hacerla asequible al público.

También disponen las CCAA de información similar para las Universidades que de ellas dependen. Por lo general, los datos más relevantes los obtienen como consecuencia de la implantación de modelos de financiación por objetivos en los últimos años. Valencia abrió el camino; la Comunidad de Madrid, con uno

de los más recientes, incorporó en 2006 indicadores de calidad que, lamentablemente, ya han caído en desuso. Los resultados de la universidad también se podrían medir fácilmente. Es cierto que, en términos agregados, disponemos de datos de la OCDE de empleo y de remuneraciones de los graduados universitarios. El cruce, de los datos (si las universidades los proporcionaran), de los graduados de una determinada titulación o universidad y las contrataciones (altas laborales) informaría sobre el valor que la sociedad da a ese título universitario.

La información, para ser plenamente útil, debería ser pública y fácilmente asequible a través de Internet. No es un registro de titulaciones oficiales en el BOE lo que la sociedad necesita sino información asequible sobre indicadores de éxito de sus escuelas, institutos y universidades. Hasta la fecha no ha habido voluntad política de facilitar el acceso del público a la información que le permita tomar decisiones, típicamente de elección de centro de estudio, con conocimiento de causa y, de esa forma, contribuir activamente al cambio en el sistema educativo español.¹⁰ Si la libertad de organización de los centros educativos, su autonomía, y la libertad de cátedra de los profesores son dos requisitos indispensables para un buen funcionamiento del sistema, la libertad de los estudiantes de elegir qué y con quién estudiar es el tercero y corresponde al Ministerio garantizarla ofreciendo información fiable y relevante. El Ministerio debería establecer un organismo de control y seguimiento, de la universidad en particular y de todo el sistema educativo en general, verdaderamente independiente del poder político y del propio *lobby* educativo, como el Banco de España lo es –o lo ha sido hasta muy recientemente— en lo que se refiere al sistema financiero y al propio Estado. La información de este organismo sería pública, y sus recomendaciones podrían traer aparejada la retirada de licencias y subvenciones públicas a los centros educativos y a las universidades que no cumplieran los objetivos. A ello contribuiría, además, el

¹⁰ En 2005 la Comunidad de Madrid hizo públicos, por primera vez en España, las “notas” obtenidas por los más de 13.000 profesores de las universidades públicas de la región, 6 en total, que habían solicitado el complemento de méritos. Se diseñó un sencillo portal de acceso a esa información que permitía a los estudiantes averiguar la nota de sus profesores, por disciplina, por universidad, etc... a fin de elegir con quién estudiar. Los sindicatos llevaron a la Comunidad de Madrid a los tribunales y perdieron el caso, pese a lo cual la Comunidad no se atrevió a mantener abierto el portal de acceso para los estudiantes, aunque siguió publicando los resultados en un formato de difícil manejo.

cierre de la ANECA y otras agencias de evaluación incluidas las de las CCAA, y la recuperación y reforma de la CNEAI, retrotrayéndola a sus principios de verdadera “evaluación por pares” abierta y pública, eliminando los automatismos actuales y dinamizándola. El mismo camino de reforma debería seguir el INCE (Instituto Nacional de Calidad y Evaluación), la agencia de evaluación de las enseñanzas no universitarias establecida por la LOGSE.

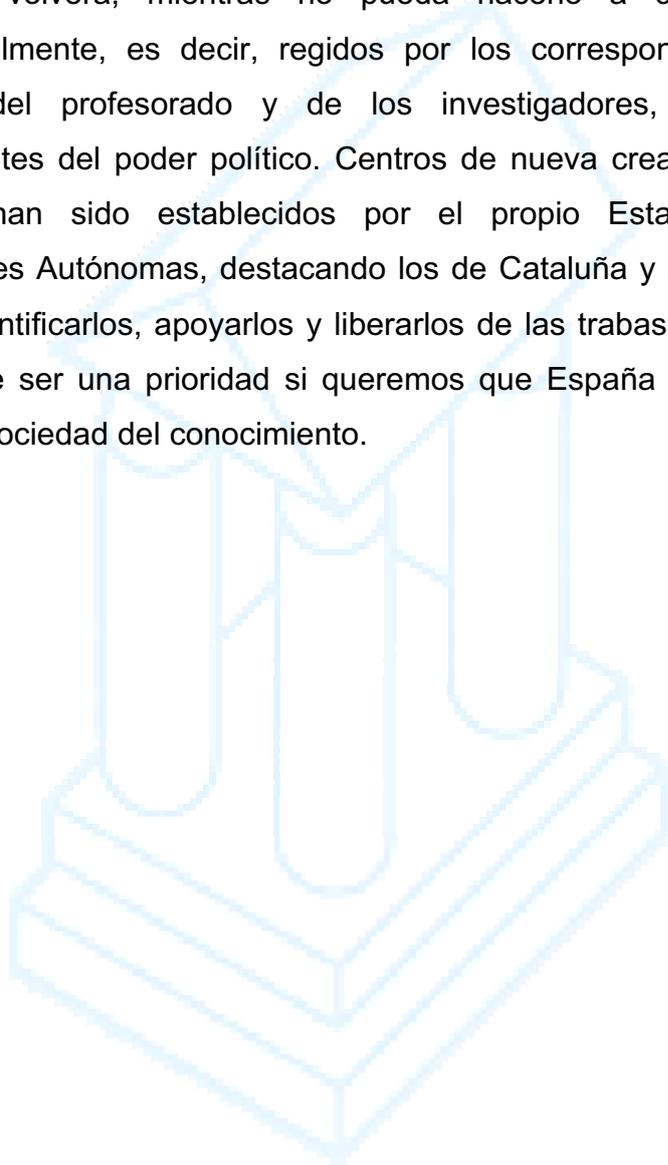
También debiera aumentar la exigencia de capacidad y cualificación de los maestros y profesores de enseñanza secundaria en la escuela pública, de modo que las notas exigibles para acceso a la Universidad en las carreras de Magisterio y en general de Letras estén entre las más bajas de todo el sistema. Téngase en cuenta que las facultades de Medicina, por el contrario, tienen *numerus clausus* y sus notas de acceso son de las más altas, lo cual garantiza la elevada cualificación de nuestros médicos. Pero si la salud de los españoles es muy importante, la educación de sus hijos no lo es menos.

El Ministerio podría asimismo establecer un catálogo de “buenas prácticas” en lo referente a la selección y contratación del profesorado, a la agilidad, transparencia y eficacia de la gestión, etc., e incentivar su aplicación por medio de estímulos financieros y otros.

La autonomía de los centros y la libertad de cátedra de los profesores serían otra clave de una reforma que liberaría el potencial existente, hoy ahogado por la excesiva regulación. En definitiva, los cambios así introducidos perseguirían dar una mayor diversidad al sistema educativo, más adecuada a las necesidades de la sociedad, e iniciar un círculo virtuoso de mejora que justificara un aumento del gasto, hasta llegar a niveles internacionales, y dotar del capital humano necesario a nuestro país. Pero la reforma debe venir antes del aumento de la financiación.

Las medidas que proponemos detendrían el deterioro de nuestro sistema educativo y permitirían iniciar ese círculo virtuoso de mejora al que nos referíamos antes. El Ministerio podría, además, dinamizar y acelerar el proceso de cambio estableciendo instituciones nuevas, regidas con los criterios de

excelencia de todos conocidos, que compitan con las ya existentes y, por tanto, las estimulen. Este tipo de centros, necesario en todo el espectro educativo, es especialmente clave a nivel de la investigación y la enseñanza superior. España tiene talento investigador en los mejores centros del mundo que no vuelve, ni volverá, mientras no pueda hacerlo a centros competitivos internacionalmente, es decir, regidos por los correspondientes criterios de selección del profesorado y de los investigadores, y verdaderamente independientes del poder político. Centros de nueva creación siguiendo esos principios han sido establecidos por el propio Estado y por algunas Comunidades Autónomas, destacando los de Cataluña y Madrid, con un éxito notable. Identificarlos, apoyarlos y liberarlos de las trabas legales que aún les limitan debe ser una prioridad si queremos que España se convierta en una verdadera sociedad del conocimiento.



REFERENCIAS

Álvarez Lázaro, Pedro, ed. 2001. *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. [Madrid]: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

CRUE (Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas). 2010. *La Universidad en cifras*. <http://crue.org/export/sites/Crue/Publicaciones/UEC2010>.

Fuente, Ángel de la, and Antonio Ciccone. 2002. *Human capital in a global and knowledge-based economy*. (Soporte electrónico)

Fundación Cotec para la innovación tecnológica. 2010. *Tecnología e innovación en España. Informe Cotec 2010*. Madrid: Fundación Cotec.

Gámir Casares, Luis, y Pedro Durá Juez. 2010. *La investigación y la innovación en España. Resultados y recursos en un marco comparado*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Giner [de los Ríos], Francisco. 1916. *La universidad española*, Vol. II. Obras Completas de Francisco Giner de Los Ríos. Madrid: Espasa-Calpe, S.A.

Jiménez, Alberto. 1971. *Historia de la Universidad Española*. Madrid: Alianza Editorial.

Morilla, José, Juan Hernández Andreu, José Luis García Ruiz, and José María Ortiz-Villajos, Coords. 2010. *Homenaje a Gabriel Tortella. Las claves del desarrollo económico y social*. Madrid : LID/Universidad de Alcalá.

Núñez, Clara Eugenia. 1992. *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España contemporánea*. Madrid: Alianza Editorial.

———. 2001. El Ministerio de Educación y la economía española cien años después. en director Pedro Álvarez Lázaro, 27-52.

———. 2010. “Sobre la escasez de capital social fijo y humano en la España contemporánea.” en Morilla, Hernández Andreu García Ruiz y Ortiz-Villajos, 241-70.

OECD. 2011. *Education at a Glance*. <http://oecd.org/edu/eag2011>.

OECD. 2011. *Informe PISA*. <http://pisa.oecd.org>

Smith, Adam. 1937 [1776]. *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edwin Cannan, ed., y Max Lerner, intro. Nueva York: The Modern Library.

Tarrach, Rolf y otros. 2011. *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana*. Informe de la Comisión de Expertos de la EU2015 (soporte electrónico).

Tortella, Gabriel, Gloria Quiroga, e Ignacio Moral-Arce. 2011. “¿El empresario nace o se hace? Educación y empresarialidad en la España contemporánea”. *Revista de Historia Económica, Journal of Iberian and Latin American Economic History* 29, no. 1: 123-53.