

LA COMPETENCIA ENTRE UNIVERSIDADES

Manuel BALLBÉ

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN

Los economistas son los profesionales que han estudiado más concienzudamente la competencia. Sin embargo, el término como principio y como valor es cronológicamente anterior a todas las teorías económicas. Este presupuesto político y jurídico de la competencia se ha ido fraguando desde los orígenes de la configuración de un sistema plural de poderes donde la autonomía universitaria ha tenido un protagonismo histórico como veremos a continuación.

Se trata, pues, de poner de manifiesto cómo la competencia en la mayoría de ocasiones, a pesar de que ha quedado reducida, patrimonializada e identificada con el mercado dándole tan sólo un significado y una conceptualización puramente económica y en términos de eficiencia¹, tiene un calado metaeconómico más profundo. La competencia, sin el sentido económico, ha sido uno de los elementos fundamentales que ha fraguado el sistema jurídico pluralista y democrático. La democracia es competencia².

En otro orden de cosas, HIRSCHMAN en su conocido libro *Salida, voz y lealtad* señala como uno de los mecanismos del análisis económico, aunque «no les son exclusivos en modo alguno» (también del análisis político y jurídico) el concepto de «salida». Los ciudadanos, los consumidores, las empresas abandonan un organismo, un territorio, un mercado o un producto y optan por otro en un éxodo de opción o de movimiento que produce unos efectos económicos, políticos o jurídicos.

¹ Véase BALLBÉ, «La competencia como principio constitucional pluralista», en *Anuario de la competencia*, 1997.

² BALLBÉ y PADRÓS, *El estado competitivo y armonización europea*, Barcelona, 1997.

Los ciudadanos expresan normalmente su insatisfacción frente al Estado o frente al mercado mediante la opción de la «voz», que puede ser una protesta colectiva radical o una argumentación que influye y corrige la acción gubernamental o empresarial. Ciertamente, uno de los mecanismos para expresar el descontento ciudadano es la «voz», pero el otro es la «salida».

Es clásica la teoría de TIEBOUT de que los ciudadanos no sólo votan en las elecciones, sino que también hacen un «voto con los pies», haciendo opciones de salida, de éxodo, de una región a otra, de un país a otro, que les da más oportunidades de trabajo, más reconocimiento de derechos (por ejemplo el derecho de creencia religiosa, pensemos que una gran mayoría de inmigrantes a las colonias americanas huían de diferentes persecuciones religiosas en Europa). Esta movilidad se produce de un municipio a otro si las infraestructuras, los impuestos o la seguridad son mejores en una región o en un Estado diferente.

Pues bien, este mecanismo de renovación que expresa claramente una voluntad individual y colectiva, no es más que una expresión de una competencia entre Estados, entre regiones por unos mejores servicios y una mejor calidad de vida y protección de los derechos ciudadanos. La competencia se desarrolla por esta amenaza de «salida», de movilidad, de deslocalización, de ciudadanos o de empresas.

Mucho antes de que la teoría económica construyera el concepto de competencia en el mercado, éste se hallaba funcionando como fenómeno en la sociedad, en la política o en la ciencia. Los antecedentes históricos a la competencia entre universidades lo ilustran fehacientemente.

2. UNIVERSIDADES Y COMPETENCIA: ORÍGENES HISTÓRICOS

Un ejemplo paradigmático de la competencia entre universidades ya desde sus inicios lo podemos comprobar en los sucesos acaecidos en la Universidad de París en 1229 expuestos por el gran historiador medievalista LE GOFF³. En esta época se produce un tumulto de estudiantes y una intervención desproporcionada de «los sargentos reales y sus arqueros, los policías de la época, para restablecer el orden» con el resultado de varias víctimas. «Éste es el origen de un agudo conflicto entre la Universidad, los burgueses y el poder real» que deriva no sólo en una huelga estudiantil y profesoral, sino en un fenómeno que va a dar lugar a la competencia entre universidades.

Como relata LE GOFF «es el paro de las clases, es la huelga, la primera gran huelga conocida en accidente. Esta huelga va acompañada de una secesión (éxodo) de una salida de profesores y estudiantes hacia otras ciudades (...). Es la ocasión para varios príncipes o ciudades de tentar

³ LE GOFF, *Saint Louis*, París, 1996, pp. 112-116.

una *brain drain* (fuga de cerebros) de la élite intelectual parisina. El rey de Inglaterra intenta atraer a los parisinos hacia la recién creada Universidad de Oxford, el conde de Bretaña sueña con fundar gracias a ellos una universidad en Nantes. Las autoridades de Tolouse intentan atraer a los parisinos para ayudar a poner en marcha la universidad que Raimond VII ha jurado fundar: invocan también la promesa de que se permitirá explicar los libros de Aristóteles, prohibidos en París».

La reacción del Rey y del Papa a esta «salida» y al reforzamiento de otras universidades que competían en el fichaje de los profesores de París fue la promulgación de la bula *Parens scientiarum* de abril de 1231, denominada como la *Carta de la universidad de París*, considerada la Carta Magna de la Autonomía Universitaria. El poder real y el poder papal reconocían la autonomía e indemnizaban por la violencia sufrida por los estudiantes, y se convalidaban los diplomas obtenidos durante esos dos años en otras universidades con la condición de que volvieran a París. Llegan a reconocer el derecho de huelga a los estudiantes.

Si reflexionamos mínimamente sobre este suceso, nos daremos cuenta de cómo la «salida», el éxodo, fue un mecanismo imprescindible para alcanzar libertades fundamentales como la libre expresión, la investigación o la autonomía de diferentes poderes, en este caso de la universidad, y cómo, a través de la pluralidad de universidad y su concurrencia y competencia, iban a ser el detonante del desarrollo científico y cultural en una Europa sumida todavía en el monopolio real y canónico que obstaculizaba el desarrollo de las ideas.

La opción «salida» y la competencia entre universidades iban a acelerar un proceso concurrencial de alternativas culturales y científicas que, aunque con retrocesos, iba a ser imposible de parar y controlar.

3. LA COMPETENCIA ENTRE UNIVERSIDADES COMO FÓRMULA INHERENTE A UN SISTEMA PLURALISTA DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Una realidad institucional basada en una pluralidad de administraciones universitarias autónomas lleva aparejado un fenómeno que es a la vez un valor del sistema: la competencia entre universidades. Este principio del sistema pluralista es el más controvertido en las tradiciones centralistas herederas de una cultura del sistema de monopolio, sea religioso, político o económico. En nuestro contexto se produce, pues, una relegación y una ocultación de esta realidad jurídica concurrencial a pesar de que se presenta diariamente en el marco de la pluralidad universitaria.

La competencia entre universidades es la esencia del sistema pluralista de enseñanza superior. Constituye el mecanismo de afloramiento de nuevas ideas, para desburocratizar las administraciones y para generar un dinamismo y una evaluación comparativa entre los resultados de diferentes universidades.

El principio de la competencia entre diferentes opciones, como ya hemos dicho, no puede atribuirse a un análisis economicista o a una escuela económica determinada, porque está en el origen y es la esencia de la democracia. La democracia es competencia, puesto que el momento más representativo de la democracia es el día de las elecciones. Los partidos políticos compiten con sus programas y alternativas y los ciudadanos, en el acto electoral, eligen una de esas opciones en competencia.

En un sistema administrativo basado en una pluralidad de instituciones se va a producir también una competencia entre las diferentes opciones, programas y gestiones que presenta cada universidad según el más genuino esquema democrático. Pierre BOURDIEU, el insigne sociólogo del Collège de France, demuestra que la competencia es el motor principal de la creación intelectual y artística, ya que se sitúa necesariamente en un campo de conflicto, donde se trata, para el pretendiente-creador de conquistar un lugar dominante y ocuparlo el máximo tiempo posible para ejercer en él un poder, una autoridad y obtener el reconocimiento por medio de una victoria intelectual sobre el que domina o ha dominado ese campo⁴.

Uno de los más reconocidos expertos en materia de educación superior, el profesor de Berkeley, Martin TROW, lo ha expresado de forma paradigmática:

«He subrayado la confianza en el espíritu de competencia, frente a la regulación. La mayoría de veces lo que alimenta nuestros propios esfuerzos internos de automejora es un apasionado deseo, compartido por muchos dentro de la institución, de realizar su propio potencial, de que sea todo aquello que puede ser. A menudo, ese espíritu adopta la forma de una competencia enérgica con otros académicos en el mismo campo, o entre departamentos o entre instituciones. Esta lucha por la excelencia se refleja a menudo en una lucha por el *status*, y si esa lucha se circunscribe a los límites de la vida académica y respeta sus normas, entonces es una valiosa fuente de motivación. Sin ese espíritu, las regulaciones del gobierno intentan proporcionar la motivación para mejorar a través de una mezcla de incentivos y castigos. Pero como la mayoría de nosotros sabemos por experiencia propia, éste es un pobre sustitutivo de nuestras motivaciones internas»⁵.

En palabras de WEBB, un autor británico en cuyo país se acaba de implantar una reforma universitaria siguiendo estos principios:

«La competencia entre universidades no es un concepto sucio y creo por contra que puede aportar considerables beneficios, tales como incrementar la responsabilidad de las instituciones, hacer coincidir las demandas

⁴ BOURDIEU, *Les Règles de l'Art. Genèse et structure du champ littéraire*, Paris, 1992.

⁵ TROW, «Thoughts on the White Paper of 1991», en *Higher Education Quarterly*, vol. 46, núm. 3, summer 1992, p. 225.

de los estudiantes y de los empresarios y aumentar en volumen y la calidad de lo que se presta»⁶.

En los Estados pluralistas se pretende, pues, potenciar, a través de medidas legales, la competencia para obtener una mayor calidad de la enseñanza universitaria. No obstante, la exclusiva aplicación de disposiciones legales no puede lograr ese objetivo si no hay una cultura y una conciencia en los individuos sobre el valor de la competencia.

Lamentablemente, en el caso español, no está extendida dicha cultura ni el Estado ha establecido un marco legal que promueva la competencia cívica. Normalmente, cuando no existe un marco cultural e institucional pluralista que promueva y encauce la confrontación y la competencia, éstas se invierten en una acción destructiva y negativa para todos. En España, pues, todavía estamos en la fase de introducir el principio competitivo como valor pluralista y estamos muy alejados todavía de debatir sobre la aplicación de la legislación *antitrust* o de defensa de la competencia en el ámbito de las universidades⁷.

El fenómeno pluralista de competencia entre universidades es irreversible, tal como se ha concluido en un debate internacional entre expertos patrocinado por la OCDE:

«La evolución de la enseñanza superior no es posible sin competencia a todos los niveles, sea en el interior de las instituciones de enseñanza superior, entre ellas mismas o en la relación entre la enseñanza superior y el mundo no universitario.

Por otro lado, la definición por el Estado de los objetivos, requiere también un alto grado de autonomía y de autosuficiencia por parte de las instituciones de enseñanza superior. La conclusión unánime del debate de clausura ha sido que una autonomía de este tipo exige no sólo un cuadro, una organización y una estructura de gestión apropiados de la enseñanza superior, sino también la aptitud para medir el grado de cumplimiento y los resultados»⁸.

En España se ha introducido el sistema de evaluación de universidades, sin establecer, no obstante, un marco de comprensión imprescindible para la existencia de una competencia enriquecedora. La técnica de la evaluación es una de las piezas fundamentales del sistema de competencia pluralista entre universidades que, sin embargo, sólo puede tener efectividad en un completo entramado institucional que diseña la competencia entre universidades como clave para la desburocratización, inno-

⁶ *Op. cit.*, 4.

⁷ Véase, *ad exemplum*, un debate sobre la aplicación de la legislación *antitrust* en las universidades en CARLSON y SHEPHERD, «Cartel on campus: the economics and Law of Academic Institutions' Financial Aid Price-Fixing», *Oregon Law Review*, 1992, pp. 563 a 629.

⁸ EMPTER, Foundation Bertelsman. Allemagne, «Comment introduire la concurrence dans l'enseignement supérieur? Résumé d'un débat international entre experts», *Gestion de l'enseignement supérieur*, noviembre 1991, núm. 3, p. 323.

vación, dinamización y diversidad de los programas de las diferentes universidades.

«La intensa competencia entre universidades y *colleges* ha demostrado en el pasado que presenta ventajas, principalmente la referente al incremento de la calidad, y se traduce en una diversidad entre las instituciones de enseñanza superior, los estudios y los diplomas obtenidos»⁹.

En nuestro país, aunque se han introducido parcialmente y de forma desconectada técnicas propias del sistema pluralista, sigue habiendo un rechazo al conjunto de valores y mecanismos del sistema de competencia entre universidades. Incluso, ha habido algún rector que ha manifestado su abierta oposición. Pero más sorprendente es aun que se estén incumpliendo las previsiones legales, ya que el principio de la competencia está consagrado de forma inequívoca en nuestra LRU, que, en este punto, fue precursora respecto de la cultura dominante. En efecto, en la exposición de motivos de la LRU se proclama abiertamente que

«la aplicación progresiva de esta Ley se caracterizará por una diversificación entre las universidades, que estimulará, sin duda, la competencia entre las mismas para alcanzar los niveles más altos de calidad y excelencia».

4. COMPETENCIA Y PRIVATIZACIÓN

Los retos de la universidad pública están íntimamente ligados a la mayor flexibilidad y autonomía de que se ha dicho goza la universidad privada. De hecho, se hace difícil pensar que el fenómeno cada vez más extendido, incluso en Europa, de privatización de las Administraciones Públicas no vaya a afectar a las universidades, sobre todo si éstas no proceden a una rápida y profunda reforma y dinamización de sus actuales sistemas de organización y gestión.

La privatización se está produciendo en instituciones, no sólo de tipo económico, sino también en Administraciones Públicas genuinas como la policía o correos. La universidad estará abocada, pues, a esta misma dinámica si no se prevén las reformas necesarias que la doten de una autonomía real, necesaria para reaccionar con agilidad y eficacia frente a las nuevas demandas de la sociedad. Con ello se demostraría que la alternativa para una mayor eficacia en la Administración Pública no es necesariamente la privatización, sino el establecimiento de una mayor independencia y competencia en la gestión de las organizaciones públicas.

En este punto, hay que resaltar que los expertos en privatizaciones están incidiendo en un aspecto de notable trascendencia para las reformas universitarias. En efecto, estudios recientes sobre privatización, poco sospechosos de ser partidarios de lo público, reconocen que el éxito de la

⁹ EMPER, *op. cit.*, p. 323.

dinamización y desburocratización de las organizaciones no está tanto en la privatización, como en el hecho de la existencia de competencia dentro de cada sector. Es decir, que una privatización que dé lugar a un monopolio privado es tan ineficaz como un monopolio público.

Por consiguiente, en el caso de la universidad, la solución no consistiría en privatizar, sino en establecer, sea la universidad pública o privada, unos sistemas que aseguren una competencia entre universidades públicas o incluso entre universidades públicas y privadas. En este sentido, recientemente GOODMAN y LOVEMAN han afirmado que

«el debate sobre la privatización debe centrarse en la naturaleza de los cambios estructurales, y no convertirse en un amplio debate ideológico sobre el papel y la eficacia de la Administración. La sustitución de la dirección pública por la privada no sirve por sí misma al bien público, del mismo modo que la propiedad privada por sí misma no fue suficiente para maximizar el valor de la empresa para los accionistas de muchas grandes compañías.

La responsabilidad y la consonancia con los intereses públicos deben ser los principios orientadores. Estos principios se encontrarán donde la competencia y los mecanismos estructurales aseguren que los directivos vayan a hacer lo que nosotros, los propietarios, queremos que hagan»¹⁰.

En definitiva, los problemas estructurales de la universidad no se van a resolver privatizando las universidades, sino a través del establecimiento, tanto en las instituciones públicas como en las privadas, de un verdadero sistema pluralista de autonomía universitaria en competencia. Ello generará una competencia entre instituciones y la introducción de unos sistemas de evaluación de los resultados de cada universidad que contribuirá a superar los esquemas de gestión burocratizada. Un esquema contrario en la universidad pública sólo derivará a la larga en el prestigio de la universidad privada y en una irreversible privatización de las públicas, tal como ha ocurrido en otros sectores o países. Por tanto, es simplemente mantener el engaño quien piensa que no se está produciendo una competencia entre modelos universitarios y, concretamente, entre modelos públicos y privados de universidad.

Asimismo, también se está produciendo una competencia entre modelos de organización y dirección de las universidades. Por ejemplo, si deben tener mayor protagonismo las gobernadas por un *Board of Trustees* o por un rector o canciller con mayor protagonismo y autogestión de la comunidad universitaria. Lamentablemente nuestra LRU, a pesar de que las Comunidades Autónomas tienen competencias sobre universidades, no ha permitido ni tan siquiera establecer dos sistemas alternativos y concurrentes de gobierno de la universidad, tal como ocurre en Alemania.

Un elemento que no puede pasar desapercibido es que las universidades privadas de mayor prestigio no son privadas en un sentido estricto-

¹⁰ GOODMAN y LOVEMAN, «Does Privatization Serve the Public Interest?», *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre 1991, p. 38.

tamente empresarial, tanto en la forma de gestión como en los objetivos (obtención de beneficios económicos), sino que en su mayoría son organizaciones sin ánimo de lucro («*non-profit organizations*»). Este aspecto tiene importantes consecuencias.

En primer lugar, son instituciones que no buscan exclusivamente la eficiencia y el lucro económico y no están estimuladas, por tanto, por un reparto de beneficios, sino por otros objetivos que los economistas no valoran con el suficiente impacto que tiene en la realidad, como es la acción altruista, la reputación institucional y científica y otros valores que, aun fuera del mercado económico, tienen una fuerza emprendedora e innovadora que la comprobamos cada día en la investigación y en el avance científico.

En segundo lugar, el sistema de gestión de estas organizaciones sin ánimo de lucro ha sido considerado por Peter DRUCKER —uno de los más reconocidos expertos en gestión empresarial— como uno de los más avanzados y dinámicos y que debería ser imitado en muchos aspectos por las empresas privadas¹¹.

En tercer lugar, la tesis de que no son extrapolables las técnicas de gestión empresarial a instituciones públicas se verifica falsa en este caso porque no se trata de una empresa privada pura orientada al negocio y a exclusivos resultados económicos, sino de una organización sin ánimo de lucro cuyas técnicas de gestión son perfectamente asimilables por la universidad pública. La competencia, como ya hemos visto en los antecedentes históricos, no es un principio propio y dinamizador de la empresa privada, sino que otro tipo de competencia ha sido el mecanismo de innovación desde el inicio de la creación de las universidades públicas, hace más de setecientos años.

No hace falta añadir que esta competencia entre universidades sólo se puede dar realmente en un sistema de reconocimiento completo y real de la autonomía universitaria. Cuando, por contra, la universidad se encuentra maniatada y bajo una dirección monocéntrica en muchos de sus campos de actuación (planes de estudio, programas, personal, impuestos...), aunque se establezca un sistema de competencia y evaluación entre universidades, los resultados no serán totalmente satisfactorios porque se impide la acción emprendedora de un equipo con la suficiente libertad para orientar y experimentar nuevas políticas y gestiones académicas e investigadoras. En efecto, el mantenimiento de técnicas soterradas de centralización, dirigismo y de controles *a priori* dificulta la libertad y la competencia entre opciones diversas, lo que choca frontalmente con el contenido de la autonomía.

El debate actual ya no reside en aceptar o rechazar el sistema de competencia interuniversitaria, sino en adecuarse rápidamente a ese esquema de funcionamiento internacional donde nuestras universidades

¹¹ DRUCKER, *Managing the Non-Profit Organization*, New York, 1990.

pueden tener un papel destacado o, por contra, en obstaculizar un elemento consustancial al sistema pluralista de universidades que está impuesto en todos los países avanzados. Andrew ADONIS¹² ha afirmado que «el libro blanco del gobierno sobre educación superior exige mayor competencia para los fondos y las instituciones universitarias» y como «Gran Bretaña sigue la vía norteamericana pronto tendrá su propia *Ivy League*» de instituciones universitarias.

Por consiguiente, aunque se ignore en el plano nacional, esta competitividad se va a producir en el marco europeo y, por tanto, quien no esté habituado a sus exigencias, difícilmente podrá integrarse en un esquema de competencia universitaria europea. En varios países europeos ya se ha introducido el sistema de contratos-programa de enseñanza y otras técnicas que no pueden verse de forma aislada, sino que son piezas del mismo engranaje competitivo. «Un sistema por el que las instituciones compiten a nivel nacional por contratos del Gobierno para enseñar a un número determinado de estudiantes. Los contratos se dan al mejor postor»¹³. La competencia, pues, ya es un hecho en toda Europa aunque lo sea todavía en aspectos parciales. Como dice DAUMARD,

«para afrontar la competencia europea entre sistemas de enseñanza, conviene emancipar la gestión pública en materia de enseñanza superior»¹⁴.

También es cada vez más importante la competencia generada por las universidades extranjeras que se instalan y presentan ofertas en otro país.

Evidentemente, la competencia tiene que producirse dentro de un campo de actuación ordenado. Sin embargo, las patologías que pueda generar no son motivo para rechazar uno de los principios fundamentales del sistema administrativo pluralista. El premio Nobel francés de química y presidente del comité científico de aquel país, que tiene la función de evaluación, Jean-Marie LEHN, ha señalado sobre este punto que

«la regla básica está clara: hay que hacer que la universidad se aproveche de la calidad de su investigación y de sus investigadores. El *overhead* americano, esa sangría financiera considerable de las universidades sobre los contratos de investigación de sus laboratorios es a menudo exagerada y conduce a una competencia feroz. Pero tiene una virtud: inculca en el espíritu de cada uno la convicción de que la calidad es un plus —incluso financiero— para los establecimientos»¹⁵.

¹² ADONIS, Andrew, «The Era of Campus Competition», *Financial Times*, 19 de noviembre de 1992.

¹³ NEAVE, «Sobre el desarrollo de la calidad, la eficiencia y la iniciativa: un resumen de las tendencias recientes de la enseñanza superior en Europa Occidental, 1986-1988», en *La Evaluación de las Instituciones Universitarias*, Consejo de Universidades, Madrid, 1991, p. 29.

¹⁴ DAUMARD, «Valutazioni e management pubblico: Il caso delle Università», en *Problemi di Amministrazione Pubblica*, a. XVI, núm. 3, septiembre 1991, pp. 537 ss.

¹⁵ Jean-Marie LEHN, entrevista, *Le Monde*, 14 de enero de 1993.

La cuestión no es, pues, poner en evidencia únicamente los aspectos negativos de la competencia, porque ésta puede ser perfectamente corregida en todo aquello que pueda considerarse excesivo, pero en ningún caso puede eludirse el juego competitivo en una estructura pluralista universitaria. Es en el establecimiento de esas medidas correctoras donde tienen un papel la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

Precisamente, el papel de los Consejos sociales o de organismos intermedios, se revela como un mecanismo adecuado para resolver algunos de los problemas de este marco competitivo. «La teoría económica, así como el sentido común, identifican los mecanismos del mercado y la competencia como ciertos influjos beneficiosos, tales como el permanente esfuerzo para mejorar la calidad, el ajuste de disfunciones, la orientación de las demandas del consumidor, eficiencia, productividad y permanente presión sobre los costes de producción y los precios de los productos o servicios (...). Un consejo con atribuciones financieras, podría perfectamente actuar como un sustituto del mercado (protegiendo de esta forma las instituciones de enseñanza superior de las patologías del mercado), pero tampoco puede esperarse una completa sustitución de los mecanismos del mercado, por estos consejos»¹⁶.

La competencia no se puede producir si no existe una profunda autonomía de cada universidad, concretada en la elaboración de sus planes de estudio, en el establecimiento de tasas, en la selección de su equipo de profesorado y alumnado y en otros aspectos, como la financiación, sin los cuales la autonomía universitaria y la competencia serán únicamente nominales, como se ha puesto de manifiesto en la tradición latina, con fuerte influencia del viejo sistema dogmático y canónico, que aunque ahora secularizado, sigue teniendo como valor supremo el monopolio y como la fuente de todos los males la competencia.

Uno de los más autorizados expertos en educación y políticas universitarias, que fue durante más de dos décadas presidente de la Universidad de Harvard, el profesor de Derecho DEREK BOK, ha resumido perfectamente el significado y las claves de un sistema universitario pluralista. Y lo que es más, el resultado exitoso del funcionamiento de este sistema:

«Tomado en su conjunto, el sistema descentralizado entero, con más de 3.500 *colleges* y universidades separados, sirve nuestros intereses extremadamente bien. Ofrece muchos puntos de iniciativa y de experiencias educativas ampliamente diversas para satisfacer las demandas de una enorme y heterogénea población estudiantil. Produce una rivalidad por el éxito que estimula a las instituciones a innovar y a reclutar estudiantes y profesorado con talento con programas e instalaciones atractivos. Al fragmentar la autoridad, minimiza las consecuencias de las decisiones erróneas.

¹⁶ Edgar FRACKMANN, «The role of buffer institutions in higher education», *Higher Education Policy*, vol. 5, núm. 3, 1992, p. 16.

Éstas no son ventajas insignificantes. Al decir de todos, los sistemas controlados por el gobierno que predominan en Europa occidental no han funcionado ni mucho menos tan efectivamente en proporcionar calidad, adaptabilidad e innovación. En efecto, no puedo recordar un solo comentarista que haya sugerido que otra forma de organización podría ser superior a la nuestra»¹⁷.

5. LA EVALUACIÓN COMO TÉCNICA CONSUSTANCIAL AL SISTEMA PLURALISTA Y DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y COMO ESTÍMULO DE LA ACTIVIDAD DOCENTE E INVESTIGADORA DE LAS UNIVERSIDADES

En un sistema pluralista de autonomía universitaria una de las piezas clave que viene a sustituir, tanto en la supervisión jerárquica y centralista como los mecanismos de control opuestos del mercado, es el establecimiento de un sistema objetivo de evaluación de las actividades y de los resultados de las diferentes universidades, departamentos y profesores. Se trata, pues, de establecer unos mecanismos de control diametralmente opuestos a las técnicas clásicas del sistema de planificación centralista o las del mercado. Como ha señalado Karl JASPERS,

«El objetivo de la supervisión estatal es precisamente impedir aquellas corrupciones a las que estaría expuesta una universidad completamente independiente. El temor a la competencia externa y a la excelencia tiende a convertir a las instituciones autoadministradas en camarillas monopolistas interesadas en salvaguardar su propia mediocridad»¹⁸.

El programa francés Schéma Université 2000 trata de combinar estos dos factores: una mayor autonomía de las universidades y a la vez un sistema de evaluación de máxima calidad y objetividad científica. En este sentido, el Nobel de química, el profesor LEHN, que preside el comité científico creado por el Ministerio de Educación Nacional Francés para la evaluación universitaria, ha señalado que deben establecerse una serie de medidas para reforzar la autonomía de las universidades:

«Es una evolución fundamental. Es necesario entregar la mayoría de instrumentos de mando a las universidades para que se conviertan en personas adultas. Pero la libertad hay que aprenderla. Al mismo tiempo que esta autonomía crece, hay que establecer procedimientos de corrección, a través de los comités de evaluación situados en cada universidad y compuestos por expertos externos al establecimiento y preferentemente extranjeros. Es la condición indispensable para superar el localismo y asegurarse de que la autonomía no conduce a la endogamia»¹⁹.

¹⁷ Derek BOK, «What's Wrong With Our Universities?», *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 14, núm. 2, spring 1991, p. 310.

¹⁸ JASPERS, *The Idea of the University*, London, 1960, p. 138.

¹⁹ Jean-Marie LEHN, entrevista, *Le Monde*, 14 de enero de 1993.

Por consiguiente, también modelos de tradición cultural centralista como el francés demuestran que las patologías corporativistas de la universidad deben combatirse a través de una mayor autonomía y competencia entre universidades, rompiendo los hilos que mantienen un control rígido y unidireccional de las universidades y estableciendo un sistema auténtico de responsabilidad como el representado por la evaluación. Evaluación que, incluso en el sistema francés, se atribuye a una Comisión independiente compuesta incluso por expertos extranjeros para que sus apreciaciones sean más objetivas.

En opinión de uno de los más cualificados autores franceses en esta materia, QUERMONNE²⁰, la evaluación responde a una exigencia básica de la democracia porque es una fórmula para ofrecer a los ciudadanos informaciones objetivas que les permitirán hacer un juicio sobre el funcionamiento de los servicios públicos, en este caso de las universidades. Esta evaluación, que garantiza una mejor información al ciudadano, es un instrumento esencial para el control de las Administraciones Públicas, entre ellas la universitaria, y constituye, por tanto, un mecanismo para exigir a los responsables de la Administración universitaria las reformas necesarias para la superación de los defectos que pueda generar la institución.

La evaluación de la política universitaria, siguiendo al mismo autor, asegura el respeto a uno de los principios básicos de la democracia pluralista: la *accountability* o rendición de cuentas. «Concepto clave de la democracia americana que implica medir el grado de eficacia y el respeto de cierta ética para los poderes públicos.»

Expertos en sistemas de evaluación, como CHEMLISKY, Directora de evaluación de programas y metodología PEMD del General Accounting Office norteamericano, indican que el coste de la evaluación no es muy elevado, ya que «sea prospectiva o retrospectiva, la evaluación empuja a la Administración a ser más eficaz y más accesible a los ciudadanos»²¹.

En Francia, mediante la Ley de 26 de enero de 1984, se creó el Comité Nacional de Evaluación de las Universidades. El modelo francés se diferencia, según QUERMONNE, del británico en que en este último, el University Grants Committee, dispone del poder de repartir los medios financieros y de personal a las universidades, mientras que el francés se limita a la evaluación y tiene un simple poder de recomendación frente al Ministerio.

En el país vecino, el sistema está todavía en fase de ensayo y no ha habido un encargo de evaluación general de las universidades, sino sólo de aquellas que lo han solicitado, pero tan sólo este anuncio ha sido un revulsivo que ha propiciado medidas internas de regeneración.

NEAVE, de la Universidad de Londres, ha dicho que se ha establecido «una nueva relación entre educación superior y gobierno y entre edu-

²⁰ QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, 1991.

²¹ Citado en QUERMONNE, *op. cit.*, p. 273.

cación superior y sociedad. En cuanto a la primera, se puede interpretar como la aparición del concepto *evaluative State*, y la otra, como un intento de introducir una forma particular de "ética competitiva", definida externamente como la principal fuerza motriz del desarrollo institucional y, en consecuencia, del sistema de enseñanza superior»²².

El sistema de evaluación es, por consiguiente, una pieza esencial cuyo presupuesto ineludible es el establecimiento de un sistema de competencia entre universidades y entre equipos científicos en el seno de las mismas.

La introducción de este sistema de competitividad conlleva la sustitución de los viejos sistemas de control *a priori*, jerárquico y paternalista, por parte de la Administración Pública. Se trata ahora de implantar un control compartido por la Administración y los ciudadanos consumidores. En el debate internacional patrocinado por la OCDE, se llegaba también a idéntica conclusión:

«Dando por sentado que la competencia entre los establecimientos de enseñanza superior no supone únicamente la autonomía de los "productores", sino también un control y una comparación para los consumidores, se ha dedicado un tiempo considerable a la discusión sobre la importancia, para la competencia *intra e inter* universidades, de institucionalizar evaluaciones por los estudiantes de los resultados y de su calidad»²³.

En este sentido, una consideración importante es que la evaluación, realizada por un organismo independiente, no debe referirse globalmente a las universidades, ya que también es imprescindible una evaluación interna por áreas, así como individualizada por cada profesor. Los expertos coinciden, además, en señalar que esta labor debe encomendarse a organismos que no representan directamente al estamento docente. En nuestro caso es evidente que esta facultad debería atribuirse al Consejo Social, por propio mandato de la LRU. En este orden de cosas, la dirección de un sistema de evaluación intrauniversitaria potenciaría el papel del Consejo Social en la supervisión regular y periódica de los servicios que se prestan a los estudiantes.

«La exigencia de una competencia productiva implica, después de todo, una reducción de la intervención del Estado, un desmantelamiento de las complejas reglamentaciones existentes, así como un incremento de responsabilidad y de autonomía en el plano de las instituciones de enseñanza superior»²⁴.

La implantación del sistema de competencia entre universidades no es más que la plasmación del pluralismo proclamado como valor superior

²² NEAVE, «Sobre el desarrollo de la calidad, la eficiencia y la iniciativa: un resumen de las tendencias recientes de la enseñanza superior en Europa Occidental, 1986-1988», en DE MIGUEL, *et al.*, *La evaluación de las instituciones universitarias*, Consejo de Universidades, Madrid, 1991, p. 18.

²³ EMPER, «Comment introduire la concurrence...», *op. cit.*, p. 329.

²⁴ EMPER, *op. cit.*, p. 329.

del ordenamiento jurídico en el artículo 1.1 CE y forma parte de un principio inherente a la naturaleza de dos derechos fundamentales constitucionalizados, como son el derecho a la autonomía universitaria y el de libertad de cátedra.

La competencia entre universidades es la garantía imprescindible para asegurar el «mercado de las ideas»²⁵.

²⁵ Keyishian vs. Board of Regents 385 US 589.