



DIRECTRICES COMUNITARIAS DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: CRISIS DE LA INSTITUCIÓN Y ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN

José M. TOURIÑÁN LÓPEZ

Catedrático de la Universidad de Santiago de Compostela

RESUMEN

Este trabajo estudia las directrices de la educación universitaria en el marco de la Unión Europea, utilizando como fuente documental el marco legal y los informes que, sobre educación, investigación y competitividad, se han ido generando en las Comisiones y Direcciones respectivas.

El trabajo define el efecto Maastricht, orientado al desarrollo de sistemas regionales universitarios y a la necesidad de definir perfiles universitarios claros para la sociedad actual sin perder de vista los fines de la institución.

Se hace un análisis de concreción progresiva que permite observar la situación general europea en universidades, el marco español y el marco regional autonómico.

El trabajo dedica apartados específicos a la idea de crisis en la Universidad y a las estrategias a seguir para dar cumplimiento a los principios de racionalización del desarrollo universitario.

1. MARCO GENERAL DE LA EUROPA COMUNITARIA

El año 1996 ha sido declarado en Europa el año de la Educación y de la formación permanente. Esta declaración se hace en medio de una circunstancia socioeconómica peculiar: es un momento de recesión económica en el que la política social de los países europeos identificada bajo el lema general de “política del estado del bienestar” se ha orientado en muchos casos al bienestar del Estado que, en lugar de invertir en las necesidades sociales globalmente, ha invertido sólo a través de aquellos grupos u organizaciones que ayudan a perpetuarse en el poder.

Es un hecho comprobable que, al mismo tiempo que la política del estado del bienestar en España ha provocado malestar, la Unesco ha reconocido el papel fundamental de la Educación superior y propone como solución un gran pacto académico a fin de que se pueda lograr por medio de la Educación el desarrollo humano sostenible (Unesco, 1995; Varios, 1994a).

El 20 de noviembre de 1995, Mdme. Cresson presenta el informe de la Comisión núm. 12 de las Comunidades Europeas (Comisión de la Educación, Formación y Juventud) conocido, coloquialmente como

Libro Blanco de la Educación y la Formación y cuyo título es “Enseñar y aprender: hacia una sociedad cognitiva” (Comisión Europea, 1995).

Lo genuino de este libro no es el hecho de hablar de la sociedad cognitiva; muy diversos autores, que ya son clásicos en la literatura pedagógica, han hablado de esta cuestión en los últimos 25 años (Gurdorf, 1973; Reboul, 1972; T. Hussén, 1978 y 1985; Faure, 1973; Botkin, 1979). Lo genuino del libro es plantear el valor educativo de la inversión en capital humano y el valor económico de la educación en un momento de crisis socio-económico.

Partiendo de tres acontecimientos que impactan en nuestro mundo de hoy:

- la sociedad de la información
 - la mundialización
 - la civilización científico-técnica, el libro blanco propone dos objetivos
- a) Revalorizar la cultura general para cualquier tipo de formación.
 - b) Desarrollar la aptitud para el empleo en todos los niveles de formación.

Las palabras claves de esta cultura general vienen encuadradas en un marco de la sociedad de la información mundializada (aldea global) en la que hay conceptos aceptados que van a modificar nuestro mundo (Tourinán, 1995):

- Nuevas tecnologías de la información
- Biotecnología
- Ecotecnología
- Imagen electrónica
- Acceso electrónico a la información
- Correo electrónico
- Teletrabajo
- Teleformación
- Telemedicina
- Teleadministración

El reto europeo es hacer una opción política a favor de la investigación y la formación sin olvidar que la educación universitaria y la comunidad científica son instrumentos estratégicos de innovación y de desarrollo productivo,

pero que, al mismo tiempo, la educación universitaria es *sólo* una parte de la educación superior, que, a su vez, es también una, entre las diversas necesidades sociales que hay que afrontar en el desarrollo de cada país (Tourinán, 1992).

Estas líneas de tendencia, que responden a hechos socio-económicos generales, se acentúan más en la Educación Universitaria, ya que, en la Unión Europea, la libre circulación de profesionales y el reconocimiento mutuo de diplomas de formación es un objetivo de política comunitaria asumido.

En mi opinión, el reconocimiento de los diplomas de formación constituye el medio que permite de modo permanente conciliar la originalidad del sistema de enseñanza de cada país miembro con la movilidad de los ciudadanos que desean una dimensión europea en su formación y en su actividad profesional.

Este es un camino abierto en el que la homogeneidad total es absolutamente complicada por la propia soberanía de los Estados y por las dificultades intrínsecas de hacer un currículum común para algunas carreras (abogados, por ejemplo, pues si separamos totalmente formación académica y profesional el título equivaldría, pero, en la práctica, nadie se colegiaría en país distinto al de sus estudios, porque no pasaría las pruebas de habilitación profesional, dada la vinculación entre el derecho y el entorno social concreto).

Esta línea de tendencia está produciendo resultados positivos para fomentar sinergias que faciliten los reconocimientos interestatales de diplomas. Estos resultados se orientan en cuatro frentes distintos (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994):

- la creación de redes de información (Recytag/Cyted/AUIP)
- la creación de redes académicas y profesionales (CREU y movilidad estudiantil)
- la adaptación consensuada de las formaciones (currículum compartido)
- la evaluación de la calidad de la formación (evaluación de las instituciones).

2. LAS CONSTANTES DIRECTRICES DE LA EUROPA COMUNITARIA EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

El Tratado de la Unión Europea (TUE), - conocido coloquialmente como 'de Maastricht_ porque fue aprobado en Diciembre de 1991 en esa ciudad holandesa y firmado el 7 de Febrero de 1992 por los 12 países miembros,- es la segunda gran revisión a que se somete la Comunidad Europea (CE) desde que se inició la construcción europea.

La primera revisión fue el Acta Única Europea (AUE) de 1986 que consagró la llamada 'Europa de los mercaderes_ al abrir la puerta de los 12 países socios en ese momento al mercado único. El AUE se fundamenta y modifica los tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, Tratado de París, 1951, firmado por los seis primeros socios) y de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM, que son los Tratados de Roma de 1957, firmados también por los seis primeros socios).

En el momento de producirse la segunda revisión de la construcción europea, por medio del TUE, cabe destacar *cinco presupuestos* de interés para el contexto educativo (Tourrián, 1997a):

- a) Al ampliarse los objetivos comunes, el tratado de Maastricht suprime de la Comunidad Europea el calificativo de 'Económica_ que le había acompañado desde los tratados de 1957. Esta supresión, reafirma la voluntad de una política común más allá del ámbito económico.
- b) El tratado de Maastricht promueve la educación de calidad estimulando la cooperación entre los Estados miembros, y aunque es verdad que la mención a la educación puede parecer corta en relación con el tratamiento de otros muchos temas, también es cierto que es la primera vez que aparece el capítulo educativo en un texto comunitario de

este nivel. Esta aparición refuerza la firme voluntad de la construcción de una política social compartida y convergente.

- c) El tratado de Maastricht apunta de manera específica a la defensa de la soberanía de los Estados miembros, estableciendo la política de progreso social bajo el principio de asociación cooperativa de los estados miembros, los interlocutores sociales y los ciudadanos europeos, cuya clave debe ser el concepto activo y positivo de la subsidiariedad. Esto significa que la Unión sólo emprenderá una acción si los objetivos no pueden ser alcanzados suficientemente por (o dentro de) los propios estados miembros. La subsidiariedad, junto con la soberanía apunta inequívocamente a la relevancia de la coordinación.
- d) El tratado de Maastricht refuerza el papel de intermediario del Parlamento Europeo entre los intereses de los ciudadanos o grupos profesionales y las normas del Consejo de Ministros, al establecer el procedimiento de cooperación para modificar propuestas del Consejo de Ministros obligando a acuerdos por unanimidad del Consejo en vez de la mayoría cuando haya discrepancia entre ambas instituciones. El procedimiento de la cooperación se aplicará, gracias al TUE, tanto a las disposiciones del Fondo Social y Regional como a la formación profesional y a la cooperación para el desarrollo, a la política social, al medio ambiente y al mercado de trabajo. Este procedimiento abre, desde el punto de vista de la educación, un lugar específico para los acuerdos de consenso que estarán en la base de las estrategias de persuasión, cooperación y conciliación entre los Estados miembros.
- e) El Tratado de Maastricht no es un documento definitivo desde el punto de vista de su contenido. Está previsto un

estudio de revisión en 1996 y además se ampliaron ya en 1995 los estados miembros de la Unión. Los seis primeros socios de los Tratados de Roma y París -Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda- reconocieron el derecho de adhesión a Dinamarca, Irlanda y Reino Unido en 1972, a Grecia en 1981 y a España y Portugal en 1985. Estos 12 países, que firmaron en 1986 el AUE, han reconocido el derecho de adhesión a la UE en 1995 a Suecia, Finlandia y Austria, que participarán también en la modificación del Tratado de Maastricht en 1996.

El Artículo A del Título I (Disposiciones comunes) del TUE determina que la Unión Europea tiene por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos.

Por su parte, el Título VIII de la Tercera Parte del TUE, que está dedicado a las políticas sociales, establece en su capítulo 3 las directrices comunes correspondientes a la educación, la formación profesional y la juventud. A su vez, el Título XV de esta Tercera Parte, está dedicado a la investigación y el desarrollo tecnológico.

Educación e Investigación constituyen los *dos ejes* desde los que se construyen en la UE las directrices comunitarias para la Enseñanza Superior. Los *contenidos conceptuales claves* que aparecen en el texto articulado que define esos ejes son (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, 1994a):

- Contribución al desarrollo de **educación de calidad**.
- Fomento de la **Cooperación** entre Estados.
- Pleno respeto a los sistemas educativos de los Estados y a la **diversidad** cultural y lingüística.
- Fomento de la **movilidad** y del intercambio.
- Desarrollo de la **dimensión Europea** de la Educación.
- Fomento y desarrollo de la **Educación a distancia**.
- Incremento del intercambio de información y experiencias sobre **cuestiones comunes** de los sistemas de formación de los Estados miembros.
- Favorecer el desarrollo de la **competitividad**.
- Estimular la **IDT** de alta calidad.
- Difusión y explotación de **resultados** de investigación y **transferencia** de tecnología.

Todos estos conceptos que forman parte del contenido de los artículos 118, 126, 127 y 130F son el **sistema conceptual** que se ha venido repitiendo en los 'libros blancos_ que la UE ha venido impulsando en el contexto de la Educación y la Investigación; nos referimos, en concreto al libro blanco de 'crecimiento, competitividad y empleo_ y al de 'la Política Social Europea_ que mantiene *los siguientes principios generales*:

- El empleo es la clave de la integración social y económica (Política Social)
- La competitividad y progreso social son dos caras de la misma moneda (Política Social)
- La convergencia de objetivos respeta la diversidad (Política social)
- La armonización total de políticas sociales no es un objetivo de la Unión (Política social)
- La creación de servicios básicos transeuropeos y el desarrollo y formación en nuevas tecnologías es fuente de competitividad (crecimiento, ...)
- La libre circulación de trabajadores obliga a plantear de manera prioritaria la correspondencia de cualificaciones y el reconocimiento mutuo de títulos (Política Social)

- El fomento de la cooperación entre las políticas de investigación de los países miembros y las empresas es la garantía para tener en cuenta las potencialidades del mercado (crecimiento, ...).

Es mi opinión personal, teniendo en cuenta los presupuestos, los conceptos básicos y los principios expuestos, que el TUE sienta las bases para la construcción de un proyecto educativo común que acepta y asume la pluralidad nacional existente en un proyecto de integración no excluyente de la diversidad y respetuoso con la soberanía de cada Estado a través de las tareas coordinadas de la construcción de la Unión.

Ahora que está firmado el Tratado, los más de 7 millones de estudiantes que corresponden a los 12 Estados firmantes del mismo y los 3 nuevos socios, afrontan una *situación general de los sistemas de enseñanza superior europea* caracterizada en común por (Malosse, 1994; Ministerio de Industria, 1990; Touriñán, 1997):

- Diversidad lingüística.
- Diversidad administrativa y estructural de sistemas.
- Diversidad de situaciones y niveles de desarrollo socio-económico.
- Diversidad de lugares y exigencias.

En esta situación, las *tendencias de evolución* apuntan hacia la expansión cuantitativa acompañada por **restricciones financieras** que obligarán a las partes a plantearse, en palabras de la UNESCO, un **pacto académico** en el que las universidades logran un desarrollo humano sostenible a través de la Educación.

El marco educativo de la Unión es el que corresponde a un **ente descentralizado** que postula la autonomía escolar, la libertad académica y la identidad europea definida dentro de sistemas educativos estatales, regionales y locales diversos.

La descentralización educativa se traduce en fórmulas de organización que postulan la convergencia desde la diversidad.

Junto con la profesionalización, la descentralización educativa puede calificarse como el acontecimiento estructural más relevante en el análisis socio-político de los sistemas educativos.

La descentralización educativa es un fenómeno social de consecuencias muy distintas al simple proceso de desconcentración de funciones. Puede existir desconcentración de funciones en una organización fuertemente centralizada.

La descentralización reclama la existencia de órganos de gobierno con competencias en cada territorio, pues una organización descentralizada no es simplemente la que acerca el poder a cada demarcación de influencia, sino la que desarrolla una organización horizontal del poder con lazos de interdependencia coordinados bajo el principio de atribución territorial de la autonomía de decisión.

Asímismo, resulta excesivamente simplista la pretensión ingenua de trasvasar las experiencias concretas de descentralización de un país a otro. Cada alternativa de descentralización nace en una circunstancia socio-histórica específica desde la que se debe construir la posición descentralizada de equilibrio siempre entre elementos antinómicos, que por tener ese carácter, son siempre imprescindibles. Esos *elementos antinómicos de los sistemas educativos descentralizados* son (Touriñán, 1995a):

- la alternativa regionalización-internacionalización,
- la alternativa heterogeneidad-homogeneidad,
- la alternativa diversificación cultural-equivalencia internacional de sistemas educativos,
- la alternativa autoidentificación del sistema en la Comunidad Regional-uniformidad inter e intra Comunidad,

- la alternativa determinación aislada del sistema en la Comunidad Regional-desarrollo educativo solidario entre Comunidades.

Este equilibrio de opciones antinómicas forma parte sustantiva de la alternativa de descentralización, que se mueve siempre delimitada por dos extremos: la uniformidad total de un centralismo utópico y el aislamiento o cierre sobre sí mismo de la descentralización radicalizada. En mi opinión el resultado equilibrado no se logra buscando la confrontación, sino buscando sinergias y líneas de convergencia que reconozcan el desarrollo de los sistemas universitarios y de las comunidades científicas como instrumentos de innovación y desarrollo.

El coloquio sobre la enseñanza superior que con objeto de preparar el año 2000, se celebró en 1992, puso de manifiesto con sus conclusiones la necesidad de trabajar en las siguientes *áreas decisivas para la Educación Universitaria Europea* (E.O.L.A.S., 1992):

- Participación y acceso a la enseñanza superior.
- Colaboración con el mundo empresarial.
- Formación continua,
- Educación a distancia.
- Dimensión europea de la Enseñanza Superior caracterizada por:
 - . Movilidad de los estudiantes
 - . Cooperación entre instituciones
 - . Europa en el programa de estudios
 - . Importancia capital de los idiomas
 - . Formación del profesorado
 - . Reconocimiento de cualificaciones y períodos de estudios
 - . Dimensión internacional de la enseñanza superior
 - . Análisis de la información y de las políticas
 - . Convergencia de programas

3. EL MARCO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ESPAÑA

Partiendo de la base de que en España se diferencia administrativamente educación superior y educación universitaria, podemos decir que, en líneas generales, la circunstancia más peculiar del marco legal en el momento actual es que la LRU fue aprobada para una realidad universitaria específica en 1983 y esa realidad legislada se modificó posteriormente con el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades, de tal forma que, en este momento, cuestiones básicas de política universitaria como las referidas a procedimientos de ingreso, becas, límites de precios públicos, límites de capacidad y estrategias no presenciales de enseñanza, financiación, coordinación de titulaciones y centros, y hasta el propio concepto de calidad y organización de la universidad, apuntan a tendencias consolidadas desde hechos diferenciales que la LRU no puede subsumir (Tourrián, 1996a).

Ahora bien, desde el cumplimiento de ese marco legal vigente -aunque no satisfactorio-, podemos decir que la combinación del artículo 27.10 de la Constitución Española, que “reconoce” y no “establece” la autonomía universitaria, con la atribución de competencias educativas a la Comunidad Autónoma, que están recogidas en los Estatutos de Autonomía (en Galicia arts. 27.19 e 31 de la Ley Orgánica 1/1981, del 6 de abril) y la relación de dos normas legales con las competencias propias de la autonomía de las Universidades, establecida en el artículo 3.2 de la Ley 11/1983, del 25 de agosto, de Reforma Universitaria, significa que las Comunidades Autónomas, el Estado y las Universidades pueden definir políticas universitarias propias, buscando su específica identidad.

El Sistema Universitario Nacional tiene competencia para: la creación de Universidades por Ley de Cortes (arts. 5 y 8 de la LRU) y para establecer las exigencias materiales y de personal mínimas de los centros universitarios españoles, previo informe del Consejo de Universidades (R.D. 557/1991, del 12 de abril, BOE del 20 de abril). Asimismo, el Sistema Universitario Nacional identifica en el Estado la

competencia para establecer los títulos de carácter oficial y validez nacional, previo informe del Consejo de Universidades (art. 149.1 de la Constitución española). También corresponde al Gobierno, oído el Consejo de Universidades, establecer los procedimientos de acceso a las universidades (art. 26.1 de la LRU); el régimen retributivo del profesorado con carácter uniforme para todas las universidades (art. 46.1 de la LRU), y la homologación de planes de estudio de carácter oficial y validez nacional. Asimismo, corresponde también al Gobierno, en relación con la Comunidad Científica de la que forma parte la Universidad, el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica en cumplimiento de lo establecido en el art. 149.1,15a de la Constitución.

Las universidades tienen establecido su régimen competencial de autonomía académica, investigadora, financiera y de gestión, en el artículo 3.2 de la LRU, que se refuerza con la capacidad de elaborar sus planes de estudios y de organizar sus enseñanzas; la posibilidad de crear títulos propios, sin carácter oficial y sin validez nacional; la expedición de los títulos oficiales en nombre del Rey; la posibilidad de contratación de actividades docentes e investigadoras (art. 11 da LRU), y la capacidad de propuesta de implantación de títulos oficiales a través de su Consejo Social que, además, de forma explícita, está encargado de avalar el rendimiento de los diversos servicios de la universidad y el régimen de permanencia de los estudiantes.

El Sistema Universitario autonómico, que recibe las competencias en materia de universidades por Real Decreto, se concreta en las siguientes atribuciones (atendiendo a los techos competenciales máximos):

- a) Las de carácter general reconocidas en la legislación estatal y autonómica:
 - a.1.) La ordenación, la planificación y la ejecución de las competencias en materia de universidades y enseñanzas universitarias que le atribuyen a la Comunidad Autónoma, la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria y las

disposiciones estatales y autonómicas dictadas en su desarrollo.

- a.2.) La ordenación, la planificación y la ejecución de las competencias en materia de fomento de investigación correspondientes que atribuyen a la Comunidad Autónoma en este tema, la Ley estatal 13/86 de Fomento y Coordinación General de la Investigación y disposiciones estatales y autonómicas dictadas en su desarrollo; así como la elaboración, la propuesta y, si es el caso, la ejecución de planes específicos de apoyo a la formación y actualización del profesorado universitario y del personal investigador.

- b) Las reconocidas especialmente en el Decreto de traspaso de competencias en materia de universidades, que son en líneas generales:

- La gestión, de acuerdo con los criterios establecidos por la Administración del Estado, de las bolsas y ayudas al estudio universitario correspondientes a las convocatorias del MEC.

- El registro, reconocimiento y tutela de fundaciones docentes universitarias domiciliadas en la Comunidad Autónoma.

- c) Las reconocidas particularmente por la LRU, la Ley estatal de Fomento y Coordinación General de Investigación y demás disposiciones legales básicas de la Comunidad Autónoma, especialmente:

- La coordinación de las universidades de su ámbito comunitario (art. 3.3 de la LRU)

- La creación de universidades, previo informe del Consejo de Universidades (art. 5 de la LRU).

- La creación de centros y autorización de estudios, previo informe del Consejo de Universidades y a propuesta del

Consejo Social de la Universidad (art. 9 de la LRU).

- La fijación de tasas académicas de los estudios conducentes a títulos oficiales dentro de los límites que establezca el Consejo de Universidades (art. 54.2,b) de la LRU).

- La financiación del Sistema Universitario.

- La planificación y coordinación del Sistema Universitario contando con el Consejo Universitario de la Comunidad.

- La coordinación de recursos de investigación para el fomento de investigación y para el desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología en el ámbito de la Comunidad Autónoma (Ley Estatal de “fomento y coordinación general de investigación”).

La existencia de tres niveles distintos - Sistema Universitario Nacional, Sistema Universitario Autonómico e Institución Universitaria concreta-, está diseñada teóricamente para respetar la autonomía universitaria, entendida esta como capacidad de auto-normación, y postula una exigencia de coordinación en dos niveles: el Consejo de Universidades, a nivel nacional, y el Consello Universitario, a nivel autonómico. Si hubiera que decirlo en una sola frase, cabría afirmar que el Sistema Universitario, desde la perspectiva de la política universitaria, está diseñado para tratar de conjugar el exquisito respeto a la autonomía de la Universidad y la voluntad de ejercer las competencias propias de las Administraciones (Tourrián, 1993).

Aparte de la opinión global sobre el marco legal manifestada anteriormente, hay que añadir ahora que este diseño teórico puede abocar, en algún caso, y por una defensa a ultranza de la autonomía universitaria, a la institucionalización de vacíos legales que dificultan la creación de espacios de planificación coordinados y, por otro lado, esos vacíos legales facilitan, erróneamente, la

expansión del campo competencial de las universidades que, por su cuenta, asumen funciones de planificación más allá de lo que les aseguran sus propios estatutos y la normativa legal.

Esta situación general del marco legal está especialmente afectada por el proceso de transferencias hasta el extremo de que es necesario aceptar que la LRU es un marco legal anterior a las transferencias realmente dificultado para coordinar el sistema universitario una vez acabado el proceso de transferencia de las universidades.

La intención con este discurso es introducir racionalidad en los procesos de creación y desarrollo del Sistema Universitario, desde unas competencias “compartidas” (más adecuadas, en mi opinión, que el eufemismo de “plenas”), que están atadas por un marco legal que tiene que mejorarse, pensando en los conceptos básicos de racionalidad, calidad y competitividad o eficacia.

No se trata en este caso de criticar la Ley vigente, que hay que hacerlo, porque no es un marco de progreso adecuado a la realidad socio-política de las Autonomías, ni ofrece una concepción ajustada de la realidad universitaria en los órganos de gobierno, política de profesorado o reparto de competencias sobre becas, gestión de precios, alumnado y autorización de titulaciones. Se trata de ver qué se puede hacer desde ese marco, bajo la convicción de que tiene que cambiarse en determinados casos y bajo la seguridad además de que la coordinación del sistema no es una disculpa para poder duplicar las funciones de cada universidad, ni un instrumento para fiscalizar su gestión del día (Tourrián, 1992).

El desarrollo reflejado en los procesos de transferencia de competencias se está convirtiendo en uno de los elementos determinantes de la evolución de la enseñanza superior.

Las transferencias, que culminan el proceso de autonomía en materia de educación para algunas Comunidades, no vinieron acompañadas, en el ámbito universitario, de medidas

de ajuste efectivas relativas a la coordinación y planificación. Y esto no sólo va a afectar a todo el territorio nacional en general, sino que puede incidir también en cada Comunidad de forma particular.

Es un hecho que, como consecuencia de los procesos de transferencia de competencias, el sistema de enseñanza superior en España está afectado, en los siguientes aspectos:

- Disminución y remodelación cuantitativa y cualitativa de las funciones del Ministerio de Educación y Ciencia.
- Posible descoordinación entre las distintas Comunidades con competencias transferidas e incremento de la dificultad de realizar una planificación nacional de la enseñanza superior.
- Posibilidad de ir aumentando poco a poco la diferenciación entre universidades en las distintas Comunidades Autónomas.

Evidentemente, la descoordinación entre las Comunidades puede ser el fruto temprano del ejercicio de la autonomía en materia de educación. Esa actuación llevará a duplicidades en la necesidad de recursos y a la falta de especialización, pudiendo llegar a convertirse el proceso de desarrollo de cada Comunidad en un proceso mimético, sin una clara visión de futuro, y con un alto grado de vulnerabilidad ante las universidades, tanto privadas como públicas, de otros países por ausencia de una conciencia de identidad particular de la enseñanza superior en cada Comunidad. Así las cosas, la dificultad para realizar una planificación de la enseñanza superior en España podría provocar, si no se establecen mecanismos de control y coordinación adecuados, un desajuste entre la oferta global y la demanda que va a afectar a la política general de movilidad estudiantil. Siguiendo en esta línea de razonamiento, hay que darse cuenta de que la ausencia de oportunidades reales de conjugar la planificación entre Comunidades pondrá trabas a la realización de previsiones sobre las diversas materias de

su competencia que, hasta el momento de las transferencias, tenían como interlocutor responsable al M.E.C.

En resumen, el proceso de transferencia de competencias en materia de universidades es un paso más en el desarrollo de la autonomía de la Educación en las Comunidades, pero se observa un riesgo grave en este proceso, derivado de la falta de coordinación general a nivel nacional -(cada transferencia afecta no sólo a la Comunidad receptora, sino a las demás Comunidades y además al papel de la Administración central en la coordinación general y la financiación)-, y de la falta de experiencia en transferencias universitarias en la Comunidad receptora.

En efecto, cada Comunidad receptora se enfrenta, en el momento en que se hacen efectivas las transferencias, no sólo a los problemas particulares y concretos (construcciones universitarias, precios públicos, becas y exenciones, autorización de estudios, titulaciones propias, proceso de incorporación de estudiantes a la Universidad, expansión de la comunidad universitaria y creación de órganos autonómicos de planificación y coordinación); cada Comunidad se enfrenta, además, a los problemas generales y comunes, tales como la insuficiencia del marco legal de la LRU, la improvisación de la transferencia respecto del déficit histórico, y la ambigüedad de la actitud en precario ante el proceso de transferencias por parte de la Comunidad receptora que carece de marco legal propio de actuación en materia de fomento de investigación, coordinación universitaria y financiación universitaria en el momento de la transferencia.

En las Universidades se habla hoy, igual que hace 25 años, de crisis de número de alumnos, de crisis financiera, de crisis de adecuación de planes de estudios, incluso de crisis de nuevas prioridades universitarias. Pero ya comienza a asumirse que en el fondo de todas estas crisis puntuales subyace una crisis más profunda y global: es la crisis de gestión en la que los responsables de la administración universitaria a nivel estatal, a

nivel autonómico y a nivel de centros tenemos que definir nuestras posiciones, pues, si hay un ámbito de responsabilidad compartido, también hay un conjunto de exigencias diferenciadas.

Hoy es un hecho que esa realidad interna y externa presiona para modificar la universidad y deshacer sus deficiencias. Para hacer frente a las mismas se están activando a nivel nacional diversos mecanismos que se dirigen a modificar la institución. En principio son cuatro las líneas de acción que están en marcha:

1. La reorganización general de la enseñanza mediante la reforma de los planes de estudios. Este es un proceso en estado de implantación generalizado, pero sobre el que es posible es conveniente introducir correcciones.
2. La evaluación de la calidad de las universidades y del rendimiento del profesorado. El programa de evaluación de la calidad de las universidades, que ya está en marcha, pretende introducir criterios de calidad y de control como una herramienta cotidiana para su mejora. Este proceso que está ahora en fase experimental, pasará en el futuro a formar parte de los instrumentos habituales en la vida diaria de las universidades.
3. Los nuevos mecanismos de financiación, porque la financiación se constituye en instrumento de la autonomía universitaria y es una de las herramientas más útiles para la mejora de la eficiencia y de la calidad de las universidades. La adopción de modelos de financiación, que no sólo introduzcan racionalidad en la asignación de recursos a las universidades, sino que fundamentalmente sean una forma de premiar la calidad y la eficiencia en la universidad constituye un reto al que no podemos quedar de espaldas.

4. La reforma de la LRU, pues, después de más de diez años de implantación de esta Ley, hay una experiencia acumulada que es suficiente para revisar las deficiencias que en el transcurso del tiempo se descubren en ella y para corregir los aspectos que generaron efectos negativos. Esta reforma tiene que afectar fundamentalmente a aspectos de la estructura organizativa de las universidades, a las responsabilidades compartidas por las Administraciones y a las funciones del profesorado, que, sin duda, son los aspectos que muestran mayor número de problemas y que están conduciendo de modo involuntario al deterioro progresivo del Sistema Universitario.

En mi opinión, estos acontecimientos y observaciones que acabamos de exponer, son manifestaciones diversas de la idea genérica de crisis de gestión en la Universidad, que se enfrenta ahora de manera muy particular, no a la corrección de abusos, sino a la creación de nuevos usos en un ámbito de responsabilidad compartida, que además es un ámbito con exigencias diferenciadas.

Ahora bien, dicho esto, hay que decir que llegó el momento de plantearse sinceramente si la autonomía universitaria reconocida en la Constitución debe permanecer -ante esta nueva forma de crisis- en los términos establecidos por la LRU. Mi opinión personal es que la voluntad de autonormación que es posible con la LRU facilita un modelo excesivamente ensamblario para la gestión y la eficacia en la toma de decisiones.

No se interprete esto como un ataque a los principios de democratización, transparencia y participación en la información, en la toma de decisiones y en la ejecución de lo decidido. Antes, por el contrario, debe entenderse que la mezcla de tradición y modernidad en las universidades obliga a pensar en la creación de cauces razonables para que los esfuerzos sinérgicos hagan compatibles la subsidiariedad, la responsabilidad compartida y el rendimiento social de la institución

universitaria. En el fondo, lo que quiero decir es que no es bueno utilizar el marco legal para amparar la institución universitaria de modo tal que sea prácticamente imposible encontrar fórmulas para que la institución haga rendimiento de cuentas a la sociedad de las funciones que tiene encomendadas y del modo de realizarlas.

La experiencia de la reforma universitaria en estos años permite afirmar que se generalizó una cultura en el gobierno de la universidad que no está muy lejos de hacer sinónimo autonomía universitaria e impunidad, porque las responsabilidades en los órganos de gobierno se pueden difuminar hasta extremos irracionales en el anónimo colectivo de la comunidad universitaria y no están garantizadas ni la continuidad temporal de las metas planificadas ni su consecución.

Insistiendo en esta idea, es fácil recordar que una de las fórmulas apreciadas en el pensamiento de la reforma universitaria era la firme convicción de que con la autonomía universitaria el sistema seleccionaría a las buenas universidades, diferenciándolas de las malas, y que estar entre unas u otras era responsabilidad de cada una de ellas. Desde este postulado, la política universitaria fue expansionista sin más freno que el económico y dado que en las universidades, la oferta crea demanda, se tendió a la autorización de nuevas carreras y a la creación de centros sin racionalidad sistémica, socio-económica y académico-organizativa. La condición de la autorización era la no necesidad de incrementar la docencia en el papel y la existencia de propuestas de los órganos colegiados de la Universidad. Los hechos manifiestan tozudamente que la creación constante de centros y la autorización de estudios sin profesorado adecuado conduce al deterioro progresivo de la calidad del sistema (Consejo de Universidades, 1995 y 1996; Fernández, 1989; De Miguel, 1991; Quintás, 1996; Varios, 1989, 1990, 1993 y 1994; Rodríguez Navarro, 1994).

Hoy tenemos que ser conscientes de que junto a los conceptos de calidad, racionalidad,

competitividad, eficiencia, relevancia, cantidad, movilidad, equidad y grado de satisfacción, el campo semántico del debate universitario español apunta también a conceptos como: inercia, inflación orgánica, improvisación frente planificación, disfuncionalidad, desequilibrio, desgobierno e inseguridad jurídica.

La defensa del estudio, la docencia, la investigación, cultura y rendimiento social para la Universidad en tanto que instrumento estratégico de innovación y desarrollo productivo, obliga a pensar necesariamente en líneas de reforma cuyo lenguaje habitual viene dado por los conceptos:

- Suprimir órganos de burocracia superflua.
- Reestructurar departamentos.
- Eliminar comisiones y servicios solapados.
- Optimizar posibilidades organizativas.
- Apoyar consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles.
- Prolongar mandato de cargos unipersonales con más capacidad de decisión personal.
- Fortalecer la gestión, la intervención, la fiscalización y el control interno en la universidad.
- Planificar la asignación de recursos docentes.
- Promover un cuerpo propio de inspección universitaria.
- Coordinar sistemas universitarios
- Coordinar recursos de investigación.
- Favorecer la autonomía y la dotación de recursos.
- Crear el espacio político-académico adecuado para la docencia y la investigación de calidad.
- Aplicar los principios de calidad total al proyecto universitario.

- Promover la subsidiariedad, la responsabilidad social compartida y el rendimiento social de la institución.

Todo eso es la consecuencia última de una búsqueda constante para definir y construir estructuras organizativas y de gestión que garanticen de forma eficaz la realización de los valores sustantivos de la institución universitaria: la docencia, la investigación, la cultura, el estudio, la profesionalización y el desarrollo social productivo (Tourriñán, 1997b).

Con la consolidación de estas tendencias y la recuperación de los adultos y de las mujeres para la educación universitaria, el ciclo de crecimiento del sistema podría alcanzar la madurez.

4. LA IDEA DE CRISIS EN LA UNIVERSIDAD

Como ya decíamos en el apartado anterior, en las Universidades se habla hoy, igual que hace 25 años, de crisis de número de alumnos, de crisis financiera, de crisis de adecuación de planes de estudios, incluso de crisis de nuevas prioridades universitarias. Es bueno repetir que ya comienza a asumirse que, en el fondo de todas estas crisis puntuales, subyace una crisis más profunda y global: es la crisis de gestión en la que los responsables de la administración universitaria a nivel estatal, a nivel autonómico y a nivel de centros tenemos que definir nuestras posiciones, pues, si hay un ámbito de responsabilidad compartido, también hay un conjunto de exigencias diferenciadas (Tourriñán, 1997b).

Y dado que hablamos de exigencias y, eso sí, dando por sentada la distinción, necesaria e internacionalmente aceptada, entre educación superior y educación universitaria, me parece oportuno hacer alusión a uno de los insignes maestros del pensamiento universitario, Ortega y Gasset, y destacar con él que la reforma universitaria no puede reducirse a la corrección de abusos, ni siquiera consiste principalmente en eso; la reforma es siempre creación de nuevos usos (Ortega, 1968).

Esta idea está presente en la obra de muy diversos pensadores que escriben sobre la Universidad. La Universidad es docencia, es cultura, es profesionalización, es estudio, es investigación y es desarrollo social. Es cierto que, cuando se estudia el concepto de Universidad, la definición ya no puede hacerse en relación sólo al sentido que “universitas” tenía en la Edad Media; tampoco puede hacerse por aproximación al concepto griego de “academia”, porque hoy la Universidad es potenciadora de la movilidad social, del desarrollo personal, de la promoción social y del desarrollo científico-tecnológico; potencia ciertas esperanzas colectivas y es, por lo tanto, un servicio de incuestionable valor que, en la misma medida en que se fue consolidando la llamada “sociedad de la información”, incrementó su valor como institución de inversión en capital humano.

Volver a pensar en la misión y papel de la Universidad dentro de la sociedad que constituye su entorno, nacional e internacional, fue una práctica constante en todas las épocas. La perspectiva histórica permite afirmar que la crisis persistente en que vive la Universidad desde hace unas décadas no es una crisis de la Universidad como institución, sino la crisis o la decadencia de un determinado modo de hacer universidad. En el fondo, como antes apuntamos, es un problema de creación de nuevos usos.

Es posible que en esta vorágine de desarrollo universitario tengamos que reconocer que en el lugar de “universidad”, tendremos la “multiversidad”, no sólo por la variedad de las actividades académicas, o por la importancia cada vez mayor de los cursos de verano, sino también por su modo de integrarse en el entorno social circundante y por la heterogeneidad de su clientela (Tourriñán, 1992; Salorio, 1993).

También es verdad que el espacio y los recursos universitarios, ahora, nos obligan a hablar de universidades orientadas a polos de excelencia que optimicen los recursos industriales, materiales y humanos de la zona

donde está ubicado el campus (Tourriñán, 1991a).

Es seguro asimismo, que, en los nuevos modelos universitarios, las exigencias de espacio y de clima adecuado para la masa crítica investigadora nos llevará a hablar de un modo particular de macrocentros integrados que cobijan muy diversas titulaciones agrupadas bajo el principio de complementariedad interdisciplinar para grandes áreas científicas (Tourriñán, 1993).

Pero, en cualquier caso, no tenemos que olvidar que todo eso es la consecuencia última de una búsqueda constante para definir y construir estructuras organizativas y de gestión que garanticen de forma eficaz la realización de los valores sustantivos de la institución universitaria: la docencia, la investigación, la cultura, el estudio, la profesionalización y el desarrollo social productivo.

Es una opinión probada que la situación social universitaria viene determinada por aspectos tales como la demanda de estudios universitarios, el nivel de autonomía universitaria, las alternativas existentes a la enseñanza superior, el comportamiento de las tasas, etc.

Las tendencias más contrastadas apuntan hacia la estabilización y al decrecimiento en la *demandas de la enseñanza superior* en los próximos años, atendiendo a las tasas de natalidad observadas (en 1996 se acaba el crecimiento demográfico), como posición muy plausible para el contexto español. Con la consolidación de esta tendencia y la recuperación de los adultos y de las mujeres para la educación universitaria, el ciclo de crecimiento del sistema universitario español puede alcanzar su madurez.

En este contexto de crecimiento, la situación social de la universidad puede verse afectada por tres cuestiones colaterales: el límite de plazas, el régimen de permanencia y los precios de las matrículas. Los *límites de acceso* determinarán en gran medida las dificultades de entrada. Asimismo, el mantenimiento de grandes embolsamientos de alumnos repe-

tores, retrasará la incorporación a la enseñanza superior de nuevas cohortes y podría provocar, de no controlar el efecto, la *masificación y saturación* del sistema. Asimismo, la modificación de las *tasas académicas*, como consecuencia de la aplicación del principio de responsabilidad social compartida en el reparto de los costes, potenciará la convicción de que los estudios universitarios son una inversión que requiere una planificación y decisión meditada, como acontece en otros países; una decisión que obliga a adquirir una mayor responsabilidad, en la estructura, el proceso y el producto de enseñanza superior.

Este conjunto de circunstancias que significamos especialmente por medio del crecimiento de alumnado, está provocando un cambio de mentalidad sobre el presupuesto que supone la enseñanza superior. No se trata de negar el valor del capital humano, sino de comprender que la crisis económica va a reducir las posibilidades de realización de los planes de desarrollo establecidos. En esta circunstancia es conveniente realizar una clasificación de los distintos programas, dando prioridad a aquellos que sean de gran necesidad para el desarrollo global de la política planificada, fortaleciendo los que, sin su logro pudieran hacer peligrar la consecución de los objetivos generales establecidos en la identidad del sistema.

Se hace imprescindible en esta situación, la coordinación entre la política industrial y económica y la política educativa con el objeto de diseñar una correcta oferta académica, encarada con las necesidades productivas del país y con los sectores que van a ser potenciados por las políticas económicas nacionales y regionales.

En este sentido, es necesario decir que, a pesar de la reforma de las titulaciones, existe, mientras no se desarrolle por completo la formación profesional, un parcial déficit de oferta en los niveles técnicos inferiores, que es de gran importancia para el tejido empresarial.

En general la relación entre Gobiernos Autonómicos/Industria/Universidad no se

encuentra suficientemente articulada. El hecho de que algunos gobiernos de Comunidades Autónomas crearan centros de investigación tecnológica sin participación de la universidad y de que algunas asociaciones de empresas desarrollaran iniciativas tecnológicas, igualmente, sin el apoyo del sistema universitario, avala esta opinión.

En mi opinión, estos acontecimientos y observaciones que acabamos de exponer, son manifestaciones diversas de la idea genérica de crisis de gestión en la Universidad, que se enfrenta ahora de manera muy particular, no a la corrección de abusos, sino a la creación de nuevos usos en un ámbito de responsabilidad compartida, pero que además es un ámbito con exigencias diferenciadas.

Pero todo esto apunta a nuevas formas de organización; no a la mítica baja calidad del producto educativo en la sociedad de masas, como consecuencia de sus normas y de la explosión escolar.

La coordinación de recursos de investigación, la autonomía universitaria y el fomento de la investigación, el valor del capital humano y el valor económico de la educación son incuestionables en este momento. Hay una orientación para que, con responsabilidad compartida, se trabaje para mejorar la definición y la construcción de estructuras organizativas y de gestión que garanticen la realización de los valores básicos de la docencia y la investigación de calidad.

Se trata de conseguir, en definitiva el concepto de calidad total en los sistemas universitarios y en el sistema ciencia-tecnología-sociedad, desarrollando el sistema y buscando espacios coordinados para mejorar la oferta de estudios, para crear la infraestructura de comunicación científica y para propiciar el sistema de gestión integrado. Se trata también de reforzar la investigación, potenciando nuestra proyección internacional y la relación empresarial por medio del diseño del sistema de corresponsabilidad adecuado para el desarrollo tecnológico.

En un primer momento es necesario acomodar los recursos disponibles a la nueva realidad. La tarea del futuro, pasa necesariamente por la formación de la comunidad en esta cultura que acabamos de exponer.

Hay que conseguir una universidad de calidad, identificada, definida y consolidada con autonomía dentro de un marco legal adecuado. El eje directriz de esta actuación es entender que la universidad es la principal fuerza investigadora y que cada universidad tiene que definirse de acuerdo con su propia identidad en el nuevo marco. Es necesario señalar que entre la investigación y la universidad hay una unión especial que la convierte en instrumento estratégico de innovación (Tourrián, 1993 y 1995b):

- a) La Universidad, en general, constituye una fuerza investigadora muy grande.
- b) Esta fuerza investigadora no tiene que disminuir, dado que hay una relación inequívoca entre calidad de la enseñanza universitaria y calidad de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico (IDT) en las instituciones de enseñanza superior.
- c) La enseñanza superior puede contribuir de manera significativa al desarrollo regional, tanto por su virtualidad formativa en la investigación, como por su capacidad de innovación tecnológica. La presencia de la enseñanza superior en una región representa una inversión hacia el futuro; proporciona mano de obra altamente cualificada y constituye una fuente de conocimiento, asesoramiento e investigación utilizable por la empresa y la industria.

Esta relación entre investigación y comunidad universitaria es tan importante y mediatizadora del desarrollo tecnológico que, buena parte de su éxito en el desarrollo regional depende de que se alcance un nivel de comprensión general de la ciencia y de la tecnología en la sociedad, suficiente para servir de base a la difusión rápida y genera-

lizada de las innovaciones y de la nueva tecnología.

La consideración de la falta de conocimientos como uno de los mayores problemas del desarrollo en España, supone un tipo de discurso en el que participan pocos y que, además, acostumbran a estar lejos de las esferas de influencia. Los países más desarrollados hacen énfasis en la tecnología y en el conocimiento para poder competir. En España, por el contrario, parece que los únicos factores que influyen en la competitividad son los costes salariales y del capital, ignorándose que los conocimientos tienen un papel tan importante como esos factores. La información disponible sobre el límite a la competitividad producida por el déficit de conocimientos es abundante. Sólo a modo de ejemplo, recordemos que un reciente estudio del IRDAC dice que el resultado de los sistemas de enseñanza y formación (incluida especialmente la enseñanza superior), en términos tanto de cantidad como de calidad de las cualificaciones a todos los niveles, es el primer determinante del nivel de productividad industrial y, por lo tanto, de competitividad de un país (Rodríguez Navarro, 1994; Telford, 1994).

Parece obvio que, si la transmisión de conocimientos es importante en los países más desarrollados, incluso lo es más en el contexto español, porque partimos de un nivel más bajo, y no se trata solo de ir creciendo sobre una base firme de conocimientos, sino de crear esa base. En este marco de trabajo la relación entre la empresa y la enseñanza superior es significativa:

- Las instituciones de la enseñanza superior deberían considerar la cooperación con la industria como una parte fundamental de su misión, estando a favor de la adaptación de sus estructuras para poder realizar la colaboración.

- Las empresas deberían formular, ante sus órganos representativos, políticas positivas para fomentar la colaboración.

- Las Administraciones tienen que adoptar políticas de incentivos que estimulen la inversión de las empresas en la formación, en la investigación, y en el desarrollo.

La financiación universitaria es uno de los instrumentos que está siendo analizado para hacer frente con decisión a los nuevos retos. En el marco de la coordinación nacional de problemas universitarios se han barajado varias opciones alternativas para calcular el montante de la financiación (Consejo de Universidades, 1994; Touriñán, 1996; Varios, 1995; Consello Social, 1994):

- 1) Calcular, por grandes capítulos, las necesidades de financiación a mayores de la situación actual.
- 2) Aplicar al sistema español la cuantía estimada de la inversión (en términos de pts./alumno) en los países de nuestro entorno y con un sistema universitario semejante (Francia).
- 3) Extrapolar el esfuerzo inversor de los países afines (OCDE) a España, en términos del porcentaje sobre el PIB (1,5% del Producto Interior Bruto).

En el marco del Consejo de Universidades se optó por la última posibilidad como propuesta, con un horizonte en el año 2003/04 y sin otra intención que la de centrar el debate.

Dando por sentado el esfuerzo de coordinación que se hizo en el Consejo de Universidades para propiciar la respuesta a esta demanda social y el valor de las conclusiones generales, es necesario establecer unas puntualizaciones respecto del modelo general que queda determinado en esa tercera alternativa:

- a) El modelo de financiación queda propuesto en el marco legal de la LRU que es anterior a las transferencias y que no refleja la realidad histórica que después de las transferencias se está generando en las Comunidades en el ámbito universitario.

b) Se favorece una financiación comparada, bajo el concepto de módulo por alumno, a pesar de las dificultades que ese concepto representa respecto de la igualación ficticia de universidades en el punto de partida, ausencia de objetivos de calidad preestablecidos, y desconsideración del déficit histórico de financiación.

c) Se hace una “extrapolación” del esfuerzo inversor de los países de la OCDE, en términos de porcentaje del PIB, bajo el supuesto genérico e ingenuo de que, si, invirtiendo lo que invertimos, estamos donde estamos, invirtiendo más, estaremos mejor.

La realidad cierta de los hechos es que, ni la homogeneidad de datos estadísticos está asegurada en los países miembros de la OCDE para calcular el porcentaje de inversión, ni el porcentaje del PIB puede considerarse como una unidad de valor absoluto.

La mayor discrepancia entre los países de la OCDE se encuentra precisamente en la partida de becas, ya sea por el hecho de que no es segura su inclusión en el capítulo II por algunos países, ya sea por el propio concepto de beca. En algunas ocasiones, esta no incluye la exención de tasa, (partida mayoritaria en nuestro sistema nacional). También hay que tener en cuenta que algunos países, consideran al alumno como unidad jurídica independiente de su unidad familiar. Esta cuestión supone la independencia económica absoluta de la totalidad de los estudiantes universitarios del sistema. Por lo tanto cabe pensar que el acceso a las ayudas puede depender en esos países de unas necesidades financieras distintas a las del sistema español.

Es necesario decir, además, que, tal como se calculó, el porcentaje sobre PIB dedicado a educación superior es un valor absoluto que no tiene en cuenta, ni el número de alumnos del sistema, ni la estructura de la oferta académica. El uso absoluto de los indicadores de pie para interpretar, por ejemplo, que la educación superior portuguesa estaría en mejor

situación que la japonesa, ya que la primera dedica el 0,8%, mientras la segunda tan sólo el 0,6%. Sin embargo, Portugal tiene un PIB muy bajo, un escaso número de alumnos y una estructura de títulos poco competitivos.

5. LAS CONSECUENCIAS PARA EL DESARROLLO UNIVERSITARIO

No es el objetivo de este artículo exponer cada una de las líneas de trabajo que hemos venido esbozando, pero permítanme que repare en dos cuestiones de especial interés general para la Educación Superior después de Maastricht y que pueden ser identificadas sin lugar a dudas como “efecto Maastricht”:

a) La creciente importancia de los sistemas universitarios regionales, desde el punto de vista de las Administraciones.

b) La importancia de definir perfiles universitarios a fin de realizar posicionamientos estratégicos, desde el punto de vista de las universidades.

En la Europa de las regiones, y teniendo en cuenta el papel de las universidades, cobra cada vez mayor interés el concepto de *sistema universitario regional* definido como una realidad material y humana coordinada y planificada bajo unos principios generales de identidad y organización y unos principios particulares de racionalización de la financiación, la oferta universitaria, el fomento de la investigación, la proyección exterior y la creación de servicios de apoyo que lo identifican.

Hoy, el marco europeo de los Estados miembros, configura una forma de organizar los Sistemas Universitarios que permite distanciarse de los diseños tradicionales razonablemente. Hoy se defiende que el desarrollo universitario está condicionado por los principios, presupuestos, ejes, sistema conceptual, situación general, tendencias, marco educativo y áreas decisivas que hemos comentado. Estos condicionantes tienen que traducirse en la eficacia organizativa de los

centros y en la atención positiva de los Gobiernos a los campus.

El Campus aparece por lo tanto como un servicio que tiene como cliente al estudiante, y la Universidad aparece como una empresa de servicios educativos para la sociedad y como un instrumento de innovación, modernidad y desarrollo tecnológico.

Para los gobiernos y las Administraciones, los sistemas universitarios y dentro de ellos la autonomía, la coordinación y el fomento de la investigación, son *elementos clave de la educación universitaria* y estamos convencidos de que se puede orientar la gestión de manera provechosa para esas metas desde *dos objetivos básicos*:

- La posibilidad de coordinar los recursos de la educación universitaria.
- La posibilidad de coordinar los recursos de la investigación.

El reto fundamental, a pesar de la diversificación, es la innovación con objeto de atender a las demandas de la nueva sociedad tecnológica, haciendo hincapié en que la coordinación ni es una excusa para duplicar las funciones de la universidad ni un instrumento para la fiscalización del día a día universitario.

Aumentar la calidad del servicio e incrementar la productividad exige una relación estable e integrada entre las diferentes etapas del proceso de innovación: el nivel de conocimiento científico-tecnológico, el proceso de producción, el producto y las oportunidades de mercado. Todo esto sólo es posible mediante el establecimiento de la infraestructura que facilite los intercambios de conocimientos, de necesidades y de resultados de investigación.

La tendencia a la innovación tecnológica, el desarrollo de la cooperación y la autonomía universitaria están modificando la vida diaria de los campus. Esta situación de encuentro y renovación, se caracteriza, a diario, por la proliferación, en alguna medida incontrolada, de recursos, descoordinación, incompatibilidades físicas y lógicas, esfuerzos e iniciativas redun-

dantes, duplicación de inversiones, costes elevados (muchos de ellos sin identificar), escasa rentabilidad, notables diferencias en la distribución de recursos y facilidades, interdependencias funcionales, tensiones entre grupos, etc. (CNE, 1995; Comisión de las Comunidades Europeas, 1990, 1991, 1992 y 1993A).

El reto de esta situación en cada sistema es la capacidad de diseño de infraestructuras de base para compartir recursos y utilidades comunes y el uso de esas infraestructuras para construir relaciones dinámicas entre los grupos de usuarios.

Hoy se está haciendo un esfuerzo especial en el desarrollo de los **servicios comunes de apoyo** a los sistemas universitarios y a las comunidades científicas que son contemplados como una unidad de análisis global. Las Redes de comunicación se constituyen como soporte físico de las redes tecno-económica, tecno-educativa y tecno-académica de gestión que determinan un contexto coherente de trabajo y de progreso en el ámbito de la Educación Universitaria.

Tanto por los ámbitos de actuación en los que se concreta la política universitaria, como por los referidos a la política científica, se está favoreciendo, con vistas a la utilización más eficaz de los recursos, la puesta en marcha de los servicios comunes a la comunidad universitaria y científica. Los servicios comunes, como su nombre indica, tienen como ámbito de competencia la propia gestión y son comunes por el uso o por el patrimonio. Los Sistemas Universitarios aparecen con motivo de los servicios comunes como un marco identificador y homogéneo que da carácter propio al conjunto universitario y a la comunidad científica.

Todos estos servicios, junto con el resto de las infraestructuras propias de los campus, apuntan de forma indudable al concepto global de sistema universitario que queda interconectado con los hospitales, laboratorios de I+D de empresas en los campus, y los campus por **las Redes de Ciencia y Tecnología**. La idea de **multiversidad** para la institución universitaria concebida bajo la perspectiva de

universidad virtual, por sus infraestructuras, **integrada**, por sus sistemas de gestión académica y **abierto** porque se orienta como motor de desarrollo productivo en su relación con la empresa y la innovación es cada vez más una realidad de los sistemas universitarios y de las Comunidades Científicas.

Se trata de conseguir en definitiva el concepto de calidad total en el sistema universitario y en el sistema ciencia-tecnología-sociedad, desarrollando el sistema y buscando espacios coordinados para mejorar la oferta de estudios, para crear la infraestructura de comunicación científica y para propiciar el sistema de gestión integrado. Se trata también de reforzar la investigación, potenciando nuestra proyección internacional y la relación empresarial por medio del diseño del sistema de corresponsabilidad adecuado para el desarrollo tecnológico (FAST, 1991, Telford, 1990 y 1994; Comisión de las Comunidades Europeas, 1987).

A la Administración le compete, estableciendo criterios de racionalidad e infraestructuras comunes de apoyo, el desarrollo sostenido y orientado del sistema. A las Universidades, con el perfil definido dentro del sistema, les corresponde, con libertad académica y autonomía institucional la realización de sus funciones, mejorando la pertinencia, la diversidad y la calidad de la institución en el marco del sistema.

Los dos *principios* que están presentes de manera particular en las *políticas científicas orientadas a la innovación* son la accesibilidad y la receptividad.

La accesibilidad hace pensar en la existencia de vías de comunicación ágiles y adecuadas de tráfico físico e intelectual que la innovación tecnológica requiere. Las Redes de Ciencia y Tecnología generan la infraestructura informatizada necesaria para la conexión de Universidades, Hospitales de los Campus, y laboratorios de parques tecnológicos e industriales interesados en la IDT. Las Redes de Ciencia y Tecnología constituyen la voluntad política de apoyar la accesibilidad en el ámbito de la IDT.

Pero, si la accesibilidad es un carácter natural de los espacios de innovación tecnológica europeos existentes, no lo es menos **la receptividad**. Por tal, debe entenderse la capacidad de la Administración Pública, empresarios e investigadores de una región de asimilar, adoptar, y poner en práctica acciones innovadoras que produzcan un diferencial competitivo favorable a los productos, bienes o servicios que genere. Los Planes de Investigación y Desarrollo Tecnológico son los principales instrumentos para marcar los ejes de actuación prioritarios en ese campo tecnológico en su doble vertiente: la generación de tecnología autóctona y el desarrollo de la red tecno-económica de investigadores. Los planes, en la misma medida que las circunstancias económicas de cada país lo permita, son los motores del desarrollo productivo y por esa función, al mismo tiempo, son instrumentos de acción y objetivos a conseguir.

El reto europeo para los quince es hacer una opción política a favor de la investigación y de la calidad en los Sistemas Universitarios, sin olvidar que la educación universitaria es, sólo una parte de la educación superior; que, a su vez, es también, una, entre las diversas necesidades sociales que hay que afrontar en el desarrollo de cada país.

Desde esta perspectiva es posible formular principios de ordenación universitaria, de desarrollo de servicios comunes y de identidad de sistemas, que respondan a las demandas europeas y que formulamos a continuación:

PRINCIPIOS DE ORDENACIÓN UNIVERSITARIA

- Coordinación del Sistema Universitario.
- Coordinación de los Recursos de Investigación.
- Respeto a la Autonomía Universitaria.
- Identificación de los Campus en el Sistema como unidades de desarrollo.

- Favorecer la definición del perfil de cada Universidad en investigación, enseñanza, estudio, profesionalización, cultura y desarrollo tecnológico.
- Desarrollo del Sistema Universitario y de la Comunidad Científica como instrumento de innovación.
- Proyección internacional de la comunidad universitaria y de la comunidad científica.
- Calidad total del sistema universitario y del sistema ciencia-tecnología-sociedad.
- Relación Universidad-Empresa-Investigación como base estable de la transferencia tecnológica y de la innovación.

PRINCIPIOS DE DESARROLLO DE LOS SERVICIOS COMUNES DE APOYO

- Accesibilidad para la comunidad universitaria y científica.
- Receptividad para crear, asimilar y aplicar tecnología.
- Regionalización, internacionalización y solidaridad como principios de impulso autonómico.
- Cooperación como principio de expansión de la comunidad.
- Planificación de la dotación estratégica de servicios multimedia e informatizados de apoyo al sistema universitario y a la comunidad científica a través de las Redes de ciencia y Tecnología.
- Impulsar la innovación tecnológica en las estructuras organizativas.
- Favorecer la coordinación global.
- Facilitar el rendimiento de las acciones y la asignación de recursos.
- Generar estructuras de soporte y favorecimiento de los principios generales y de las áreas de influencia.

PRINCIPIOS DE IDENTIDAD DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

- Sistema abierto por su conexión empresarial en la red tecno-económica.
- Sistema integrado por su estructura de gestión interconectada en los campus y articulada en la red tecno-académica.
- Sistema virtual por sus recursos multimedia para sistemas presenciales y no presenciales en la red tecno-educativa.
- Sistema multiversitario coordinado por la diversidad de actividades y presencias sociales.
- Limitado por su perfil definido.
- Sistema de calidad total por su definición y control de procesos de toma de decisiones.
- Sistema expandido al exterior con conexión física de proyección internacional desde la Red de Ciencia y Tecnología.

PRINCIPIOS DE IDENTIDAD PARA EL SISTEMA CIENCIA-TECNOLOGÍA-SOCIEDAD.

- Sistema fortalecido en competitividad porque está poniendo los medios para alcanzar los niveles comparados óptimos en recursos materiales y humanos.
- Sistema armónico, porque se está trabajando para desarrollar, no sólo el sector científico competitivo, sino también el sector tecnológico de producción de patentes y aplicaciones.
- Sistema estable, consolidado y diversificado, porque tiene establecidos los cauces para atender a muy diversas demandas y coordina la transferencia tecnológica y el avance en la innovación.
- Sistema homogéneo, porque avanza en su credibilidad con resultados que permitan mejorar la aportación al gasto en

IDT de las empresas, alcanzando cotas comparadas razonables.

ÁREAS DE INFLUENCIA DE LA ORDENACIÓN.

- Desarrollo de la oferta Universitaria y de la oferta tecnológica.
- Apoyo económico a los estudiantes, a las universidades y a la comunidad científica.
- Promoción general del conocimiento.
- Apoyo a la formación y actualización del personal docente e investigador.
- Expansión de la comunidad universitaria y científica.
- Planificación del fomento de investigación y del desarrollo tecnológico.
- Desarrollo de servicios comunes.

Por otra parte, y para terminar, hay que destacar la *importancia de definir los perfiles* universitarios; una necesidad que se ha visto acentuada en la Unión Europea con la movilidad de estudiantes y la libre circulación de profesionales (Coldstream, 1988).

La actual movilidad de las universidades, así como la globalización paulatina del sector universitario hacia el contexto europeo e internacional, obliga a las universidades a pensar en su posicionamiento futuro y en las diferentes alternativas estratégicas que pueden acometer para llegar a mayores niveles de prestigio y competitividad. La cuestión básica planteada en el sector es: *¿Qué modelo de Universidad será el más idóneo para definir el futuro de la Universidad?*

La imagen social de la Universidad hace referencia a la idea de excelencia que tiene la Sociedad de cada universidad en atención a los *rasgos más característicos de la exclusividad, identidad o perfil*, expresados, fundamentalmente, por:

- Grado de atracción de sus titulaciones.
- Grado de dedicación de su profesorado.

- Nivel de prestigio científico de la Universidad.

- Atención al alumnado.

Los modelos estratégicos ayudan a definir el perfil de la universidad y son un elemento a considerar en la financiación y en la racionalización política del sistema. Los modelos, partiendo de la alternativa genérico-exclusividad y, de acuerdo con las variables enumeradas, permite identificar **perfiles de universidad orientados** según el caso hacia:

- Captación o no de alumnado de otras universidades.
- Incremento o no de títulos de demanda universitaria.
- Generalización o especialización del perfil.
- Orientación a la docencia o más a la investigación.

Estas líneas de tendencia que responden a hechos socio-económicos generales se acentúan más en la Educación Universitaria después de Maastricht, ya que en la Unión Europea el reconocimiento de los diplomas de formación constituye el medio que permite de modo permanente conciliar la originalidad de los sistemas nacionales de enseñanza de cada entidad nacional, con la movilidad de los ciudadanos que desean dar una dimensión europea a su formación o a sus actividades profesionales. Siendo esto así, puede afirmarse que el mutuo desconocimiento entre los sistemas y la ausencia de relaciones de cooperación trabajan en contra de las vías de reconocimiento; por el contrario, la existencia de perfiles de identificación, aproxima a las universidades entre sí.

Esta línea de pensamiento está produciendo sus frutos y para fomentar sinergias que faciliten los reconocimientos de diplomas se están potenciando cuatro ejes de acción: las redes de información, las redes académicas y profesionales, la adaptación consensuada de las formaciones y la evaluación de la calidad de la formación como instrumentos altamente

eficaces para avanzar en los objetivos comunes de la educación universitaria europea.

IDENTIFICACIÓN DE MODELOS ESTRATÉGICOS GENÉRICOS

- Se orientan hacia la docencia, intentando potenciar la calidad de la misma, derivando la mayor parte de sus recursos (humanos, tecnológicos, financieros y materiales) hacia la adecuada transmisión de los conocimientos.
- Fortalecen sus colaboraciones con profesores asociados, para disminuir costes fijos de personal docente.
- Desarrollan líneas de investigación especialmente comerciales, para captar recursos financieros que se reinvierten en otras actividades académicas.
- Diseñan estructuras organizativas, asumiendo funciones de gestión en los niveles de Vicerrectorado, implantando programas de formación para la gestión.
- Potencian los sistemas de información relacionados con la gestión de alumnos y el seguimiento académico de los mismos.
- Fortalecen las actividades de extensión cultural que favorecen la imagen de la Universidad en la Comunidad.
- Orientan sus titulaciones y exigencias académicas hacia los sectores medios del mercado, centrándose en las titulaciones consolidadas.
- Fortalecen el primer y segundo ciclo, y especialmente fortalecen las diplomaturas intentando evitar el desarrollo de cursos master altamente especializados.
- Planifican periódicamente sus necesidades de instalaciones físicas, así como las potenciales inversiones en nuevos activos fijos.
- Se orientan hacia la captación de fondos públicos para equilibrar su incremento progresivo de gastos.

IDENTIFICACIÓN DE MODELOS ESTRATÉGICOS DE CONCENTRACIÓN Y EXCLUSIVIDAD

- Se orientan hacia la captación de personal académico de muy alta calidad.
- Derivan grandes recursos de la Universidad, especialmente tecnológicos, hacia el desarrollo de la investigación, aprovechando esta para la implantación de programas de cooperación con empresas privadas.
- Interrelacionan la investigación con la docencia, mediante el procesamiento de los resultados de la investigación científica.
- Crean una cultura corporativa de diferenciación.
- Se orientan hacia los criterios de rentabilidad y autofinanciación, así como a establecer mecanismos de autocrítica.
- Se orientan hacia el valor añadido de todos los servicios de la Universidad, estableciendo mecanismos que aseguren la calidad de los mismos.
- Desarrollan estrategias de control del crecimiento, para alcanzar un efectivo ratio profesor/alumnos.
- Alcanzan una alta selección académica de sus alumnos, ya sea tendiendo a altas notas medias de acceso a la Universidad, o por medio de una mayor exigencia en la actividad académica de los estudiantes.
- Profesionalizan la estructura organizativa de la Universidad, dotándola de los adecuados niveles de gestión.
- Proyectan una imagen de calidad y exigencia en el mercado.
- Controlan la diversificación, orientando la oferta académica hacia las titulaciones estrella y los terceros ciclos de calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- BOTKIN, J.W. (1979). *Aprender. Horizonte sin límites*. Madrid, Santillana.
- COLDSTREAM, P. (Dir.) (1988). *Towards a Partnership. Higher Education, government, Industry*. Londres. Council for Industry and higher education.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1987). *Science and technology for regional innovation and development in Europe*. Bruselas, National Board for Science and technology in Dublín.
- (1990). *Colloque sur l'enseignement supérieur et 1991: préparons l'àn 2000*. Université de Sienne.
- (1991). *Memorandum sobre la Enseñanza Superior en la Comunidad Europea*. Informe final. COM (91) 349.
- (1992). *Report of the high performance Computing and Networking Advisory Committee*. (Comisión de las Comunidades Europeas). D.G.XIII. Bruselas.
- (1993). *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Libro Blanco. Santiago de Compostela, Fundación Galicia-Europa.
- (1993a). *Orientaciones para la acción comunitaria en el ámbito de la educación y la formación: Informe final*. Com. (93) 183 final. Bruselas, 5 de mayo.
- (1994). *Comunicación de la Comisión sobre el reconocimiento de diplomas con fines académicos y profesionales*. Madrid, Consejo de Universidades.
- (1994a). *La política social europea. Un paso adelante para la Unión*. Santiago de Compostela, Fundación Galicia-Europa.
- (1995). *Einseigner et apprendre. Vers la société cognitive*. Bruselas.
- CNE (1995). *Le Devenir des diplômés des universités*. París, Comité National d'Evaluation des établissements publics á caractère scientifique, cultural et professionnel.
- CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1994). *Informe sobre la financiación de la universidad*. Madrid, Boletín informativo del Consejo de Universidades. VI, Diciembre-Enero.
- (1995). *Estudios en España. Nivel Universitario*. Madrid, MEC, Secretaría General Técnica.
- (1996). *Normativa sobre directrices europeas*. Madrid, Secretaría General Técnica.
- CONSELLO SOCIAL UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA (1994). *Xornadas sobre o financiamento das Universidades e os Consellos Sociais*. Santiago de Compostela, Diciembre de 1993, Universidad de Santiago de Compostela.
- EUROPEAN ASSOCIATION OF DEANS OF SCIENCE (1992). *Memorandum on higher education in Europe*. 2ª reunión general. Universidad de Salamanca.
- FAST (1991). *Science, research and development*. Comisión de las Comunidades Europeas. Fast Programme (Forecasting and Assessment in Science and technology). DG XII. Bruselas.
- FAURE, E. (1973). *Aprender a ser*. Madrid, Alianza.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, M. (1989). *Así enseña nuestra Universidad. Hacia la construcción crítica de una didáctica universitaria*. Salamanca, Hispagraphics.
- GUSDORF, G. (1973). *¿Para qué los profesores?*. Madrid, Edicusa.
- HUSSÉN, T. (1978). *La sociedad educativa*. Madrid, Anaya.
- (1985). *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*. Barcelona, Paidós.
- MALOSSE, H. (1994). *Europa a su alcance*. Santiago de Compostela. Fundación Galicia-Europa.

- MIGUEL, M. de (1991). La evaluación de las instituciones universitarias. Madrid, Consejo de Universidades.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGÍA (1990). Cooperación tecnológica interregional en Europa para los 90. Conferencia Europea. Madrid, Octubre.
- ORTEGA Y GASSET, J. (1968). Misión de la Universidad. Madrid, Revista de Occidente.
- QUINTAS, G. (de) (1996). Reforma y evaluación de la Universidad. Valencia, Universidad de Valencia.
- REBOUL, O. (1972). ¿Transformar la sociedad? ¿Transformar la educación?. Madrid, Narcea.
- RODRIGUEZ NAVARRO, A. (1994). La reforma de la Universidad. Madrid, Boletín de la Institución Libre de la Enseñanza. Nº 20.
- SALORIO, M.S. (1993). Universidade, multi-versidade, megaversidade. Universidad de Santiago de Compostela.
- TELFORD, R. (1990). Escuela e industria. Dictamen IRDAC. Grupo XI. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas.
- (1994). Quality and relevance: the challenge to european education. Bruselas, IRDAC.
- TOURINÁN, J.M. (1991). Apoio e fomento da investigación en Galicia. Análise cuantitativo 1990. Xunta de Galicia, Colección Innovación e Investigación Científica.
- (1991a). Desenvolvemento do sistema universitario de Galicia. Xunta de Galicia. Colección Innovación e investigación científica.
- (1992). Un reto de los sistemas universitarios: los espacios de coordinación. Actas del Congreso Internacional de Universidades: “La Universidad ante el Quinto Centenario”. Madrid, Editorial Complutense.
- (1993). Avances no desenvolvemento do sistema universitario de Galicia. Xunta de Galicia. Colección Innovación e investigación científica.
- (1995). Investigación y desarrollo en Telecomunicación en Galicia. *Revista Galega de Cooperación Científica* (1) pp 24-39.
- (1995a). La Descentralización Educativa. Análisis desde la experiencia universitaria de Galicia. (72 pp.). *Foro Internacional de Escuela, Familia y Sociedad*. (México, D.F., Instituto de Fomento e Innovación Educativa).
- (1995b). El desarrollo del sistema universitario y de la comunidad científica como instrumento de innovación. En la obra Datos estadísticos del Sistema Universitario de Galicia. 1993-94. Xunta de Galicia.
- (1996). Sistema Universitario de Galicia. Fundamentos e desenvolvemento legal. Xunta de Galicia. Colección Innovación e Investigación Científica.
- (1996a). Nuevas tendencias en el desarrollo universitario: el efecto Maastricht. Actas del XI Congreso Nacional de Pedagogía. Volumen especial de conferencias. Madrid, S.E.P.
- (1997). Novos desafíos no desenvolvemento universitario: os sistemas rexionais e a definición de perfís (pp. 19-34). En la obra conjunta Datos Estadísticos 1994-95. Sistema Universitario de Galicia. Xunta de Galicia. Consellería de Educación e Ordenación Universitaria.
- (1997a). La educación universitaria después de Maastricht. En Santos Rego, M. (Coord.). *Políticas educativas europeas después de Maastricht*. Santiago, EGAP.
- (1997b). La consolidación de la calidad en el sistema universitario y de la comunidad científica. Propuestas de análisis. Santiago, Grafinoval.
- UNESCO (1995). Documento para el cambio y el desarrollo de la Educación Superior. París, Unesco.

- VARIOS (1983). Cuestiones sobre la eficacia docente en la Universidad. Revista Española de Pedagogía (194) Enero-Abril.
- (1989). Hacia una clasificación de las universidades según criterios de calidad. Madrid, Fundación Universidad-Empresa. Consejo de Universidades.
- (1990). Evaluación de la calidad de la enseñanza universitaria. Revista Española de Pedagogía (186) Mayo-Agosto.
- (1994). Formación del profesorado universitario. Revista de Enseñanza Universitaria (7-8) Julio-Diciembre. I.C.E. de la Universidad de Sevilla.
- (1994a). La crisis del Estado del bienestar. Asociación Galega de Estudios de Economía do sector público. Santiago de Compostela.
- (1995). La Universidad Pública. Revista Auditoría Pública. Nº 3, octubre.