

7

INFORME
ESPAÑA
2 0 0 0

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro

1ª edición: febrero de 2000
2ª edición: marzo de 2000



Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-10-X
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-6760-2000

Fotocomposición e Impresión: **Albadalejo, S.L.**
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

PARTE CUARTA: EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo III

LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS CAMBIAN; PERO, ¿HACIA DÓNDE? 161

I.	Tesis Interpretativas	163
	1. ¿Más universidades y nuevas demandas?	163
	2. Por una autonomía responsable, por una mayor innovación docente	164
	3. Investigación: un elemento cada vez más diferenciador entre las universidades	166
	4. Gobernar la universidad: las palancas de la evaluación y de la calidad	167
II.	Red de los Fenómenos	169
	1. Innovación y tradición en la creación de conocimiento	169
	1.1 La renovada importancia de las universidades	169
	1.2 Universidades, culturas y modelos organizativos	172
	1.3 Nuevas formas de gobierno de las universidades	177
	2. Las universidades españolas	180
	2.1 Una transformación vertiginosa	181
	2.2 Diversas realidades, diversas universidades	183
	2.3 El variado mapa de la investigación universitaria	196
	2.4 Universidades distintas, ¿prioridades distintas?	199
	3. ¿Qué hacer con nuestras universidades?	201
	3.1 Retos y dificultades	202
	3.2 Estrategias de cambio	210
	4. Finalmente: ¿qué se puede hacer con nuestras universidades?	219

Capítulo III

LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS CAMBIAN;
PERO, ¿HACIA DÓNDE?

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. ¿Más universidades y nuevas demandas?

Las universidades, en general, y las españolas, en particular, presentan hoy rasgos tan distintos y tan significativos que obligan a replantear lo que fueron sus coordenadas básicas. Con una larga trayectoria histórica, las universidades de los dos últimos siglos poco tienen que ver con sus antecesoras. Y al final del milenio han sufrido una transformación en sus variables básicas tan profunda que las hace también muy distintas de lo que fueron en el apogeo de la sociedad industrial. Por el número creciente de alumnos que han ido frecuentando sus aulas, la variedad y cantidad de sus titulaciones, así como por el volumen y diversidad de las investigaciones que desarrollan sus profesionales, urge responder a las nuevas exigencias.

En los años ochenta, el Club de Roma advertía que nos encontrábamos en una situación difícil de ser comprendida y menos aún de ser controlada. El reciente Foro para la Sociedad de la Información, promovido por la Unión Europea, señalaba que los cambios acaecidos en los últimos años permitían hablar de un segundo Renacimiento, basado esencialmente en la fuerza de la creatividad, la actividad científica y el desarrollo cultural de la población.

Todo ello no es ajeno al cambio drástico experimentado en la economía y en las formas productivas y de convivencia, así como en la incorporación de las nuevas tecnologías. La mundialización económica e informativa y las potencialidades de los nuevos instrumentos de comunicación sitúan a las universidades en el primer plano de las inquietudes de todos aquellos que pretenden anticipar y preparar escenarios de futuro.

Las universidades son consideradas hoy activos estratégicos de primer orden en cualquier proceso de desarrollo territorial o en cualquier decisión de localización de inversiones. Lo que distingue actualmente a unos territorios de otros es, precisamente, la capacidad de las personas para generar ideas. La principal palanca de creación de riqueza es el saber, y en ese terreno las universidades parten de una posición privilegiada.

Pero la capacidad para modificar y orientar una organización hacia nuevos objetivos de mayor alcance dependerá en buena parte de las posibilidades para poder decidir, es decir, para poder elegir de acuerdo con opciones estratégicas. La universidad española –y la europea en general– ha basado su funcionamiento en dos principios básicos: autonomía y democracia. Con ellos ha demostrado que era capaz de adaptarse y de seguir desarrollando con eficacia su labor científica y formativa. Hoy, las dudas au-

mentan. No existen ya monopolios formativos. Aparecen y se difunden nuevos modelos de universidad más funcionalistas y utilitaristas, en los que la actividad universitaria está mucho más decidida de antemano y tiene unos objetivos claramente definidos. Frente a ello, se defiende que, precisamente, ese modelo de autonomía y autoorganización, de fragmentación organizativa y de descentralización, es el que mejor garantiza una actividad creadora de conocimiento, innovadora y solvente.

No por ello debe pensarse que la mera autogestión de los cuerpos universitarios es suficiente. Los poderes públicos deberían ser capaces de diseñar una política universitaria propia y específica que conectara esa fuente de conocimiento y riqueza con el resto de las instituciones sociales.

Nos situamos, pues, ante el doble reto de garantizar los elementos de autogobierno que mejor se adapten a las características profesionales de las universidades y que mejor garanticen su rendimiento con la necesidad de asegurar, asimismo, una dirección estratégica de las universidades para que cumplan los objetivos sociales prioritarios.

El factor que más quebraderos de cabeza está generando en cualquier proceso de reforma de los sistemas universitarios en Europa es justamente una contradicción: se produce una alta capacidad innovadora y adaptativa en cada uno de sus distintos fragmentos y, al mismo tiempo, en su conjunto se muestra muy reacia al cambio y a la modificación de su *statu quo*.

Las autoridades educativas, administrativas y académicas, responsables de hacer frente a las nuevas necesidades y oportunidades de desarrollo y conscientes de la importancia que en todo ello tienen las universidades como "factorías de conocimiento", han ido aumentando su presión al mismo tiempo que reducían o frenaban el volumen de gasto en educación superior. Las universidades, unas más que otras, han aprovechado ese mismo cambio de entorno para diversificar notablemente sus fuentes de financiación y, por consiguiente, sus márgenes de maniobra. Pero esta forma de actuar ha provocado, y puede seguir provocando, nuevos dilemas y contradicciones entre libertad creadora y demandas específicas del entorno. Lo que está en juego es cómo centralizar objetivos y evaluación de resultados sin que se pierdan las innegables potencialidades creativas de la descentralización y de la autonomía.

2. Por una autonomía responsable, por una mayor innovación docente

La alternativa contractual parece ser la que logra reunir más consensos. Es la conclusión práctica del análisis de las múltiples formas en que se ha intentado resolver la necesidad de avanzar hacia formas de gobierno uni-

versitario que cumplan el criterio de “centralización descentralizada”. Esta fórmula combina la capacidad de definir objetivos de forma conjunta entre responsables de distintos ámbitos de decisión, sin prejuzgar relaciones de jerarquía, y la construcción de un sistema de señales o indicadores que permita ir contrastando y evaluando el cumplimiento de los objetivos, de los que depende la obtención de determinados recursos.

Cómo llegar a esos objetivos no es algo que deba preocupar a quien asigna los recursos, sino que es función de la propia organización. La proliferación de contratos-programa entre autoridades públicas y universidades en distintos lugares de Europa y también en España parece indicar esa dirección. Pero si falta el liderazgo institucional compartido, y se entienden los nuevos marcos contractuales como una nueva forma de limitar el campo de actuación de los académicos, los ya de por sí complicados sistemas de gobierno vía indicadores pueden convertirse en formas aparentes de cambio o de reforma sin efecto significativo alguno. Téngase en cuenta la proverbial habilidad de los profesionales universitarios para resistirse al control gerencial y bloquear aquellos cambios que entienden que ponen en peligro su campo de maniobra.

La financiación debería estar condicionada cada vez más a los resultados obtenidos, habilitando fondos específicos para la investigación y evitando los perversos sistemas que ligan la financiación al número de alumnos en primer curso. Ante las perspectivas del descenso en el número de nuevos alumnos, se debería evitar que se creasen nuevas titulaciones que bajo la apariencia de diversificar la oferta y responder a nuevas demandas sociales sólo estuviesen motivadas por la avidez tradicional de un profesorado que siempre ha monopolizado la oferta en función de sus intereses. Aquí es donde la política universitaria ha de poder desplegarse, con un nuevo *rol* o función del ministerio y con la plena asunción de sus responsabilidades por parte de las comunidades autónomas sobre qué tipo de universidad prefieren.

Las universidades, al margen de los problemas más globales de gobernabilidad y estrategia, tienen ante sí el reto de mejorar profundamente sus métodos pedagógicos. Es éste probablemente el aspecto que menos preocupación genera en el interior de las universidades españolas, a pesar de la importancia que se muestra en estos síntomas:

- La contradicción entre el crecimiento vertiginoso en el número de estudiantes en los últimos años y el tiempo necesario en los procesos de formación del profesorado. Esta deficiencia se resolverá mal si se sigue acudiendo con exceso al uso irregular de la categoría de profesor asociado.
- La poca atención prestada al bajo rendimiento académico de los estudiantes, que implica una baja proporción de alumnos que termina sus estudios en el tiempo previsto.

- El escaso interés que se presta a la opinión de los alumnos en la mejora de la calidad docente y la casi inexistencia de procesos de innovación formativa en las universidades.

Cada vez es más evidente que la formación se plantea como una actividad permanente durante toda la vida de un individuo. Precisamente por ello, la etapa universitaria cumple funciones esenciales, como conseguir que sus licenciados dispongan de un buen conocimiento del contexto social y cultural en el que van a desarrollar su profesión, que tengan una actitud abierta ante la formación permanente y que puedan acceder a los elementos básicos de la misma.

Ahora bien, todo esto obliga a insistir con mayor eficacia en la formación básica y en una capacidad de innovación pedagógica y de uso de las nuevas tecnologías que prepare a los universitarios para posteriores especializaciones y reciclajes continuados. No es ése el panorama en la mayoría de nuestros centros universitarios.

El reclutamiento de nuevo profesorado debería cuidar más estos aspectos formativos y docentes, cuando hasta ahora ha sido considerado siempre un aspecto marginal. Es hora ya de cuestionar el régimen de funcionario público de los cuerpos docentes universitarios. Sus inconvenientes son muy superiores a sus hipotéticas ventajas. Cada universidad ha de poder decidir su política de profesorado con plena responsabilidad y cumpliendo los requisitos necesarios. Si cada universidad es responsable de sus resultados, debe poder determinar con qué recursos humanos ha de llevar a cabo sus objetivos.

3. Investigación: un elemento cada vez más diferenciador entre las universidades

La investigación es la actividad que más consideración despierta entre los profesionales universitarios. En los últimos años, al coincidir una mayor dotación de fondos para la investigación básica y una presión más fuerte desde el exterior para desarrollar investigaciones básicas y aplicadas, se han disparado literalmente el número de investigadores y los recursos que las universidades reciben por su labor.

Nuestro país, a pesar de los avances registrados en los últimos años, se encuentra retrasado respecto a la mayoría de los países europeos. El esfuerzo en I+D ha de aumentar significativamente. Y puede hacerse en la doble línea que se está siguiendo en los contextos internacionales más avanzados: reconocimiento y consolidación de los grupos o centros más destacados y pluridisciplinariedad. Esas dos estrategias pueden o no plantearse de forma simultánea, pero son, sin duda, importantes para nuestro futuro inmediato.

Todo esto obliga a pensar en prioridades desde la lógica de los problemas de nuestra sociedad y a disponer de los datos que permitan esa labor de consolidación y acompañamiento de los equipos más potentes, sin descuidar las políticas que mantengan el florecimiento de nuevas líneas y equipos.

Deberíamos ir diferenciando, cuando sea necesario, formación e investigación y generar, por tanto, plazas con contratos de investigador distintas de las plazas de docente. En el mismo sentido, deberíamos discernir entre universidades o centros con especiales potencialidades investigadoras de aquellos otros que se concentran en docencia o en titulaciones de contenido muy profesional, sin que ello signifique menoscabo alguno de una u otra labor.

4. Gobernar la universidad: las palancas de la evaluación y de la calidad

Finalmente, tenemos que referirnos a conceptos como evaluación y calidad del sistema universitario. Resulta muy difícil afrontar cualquier análisis sobre la situación de la enseñanza superior en este final de siglo sin encontrar ambas nociones en lugar destacado. Si entendemos por evaluación la capacidad de expresar de manera razonada un determinado juicio de valor sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de una organización, debemos afirmar que la universidad española siempre ha dispuesto de alguna forma de evaluación. Esta evaluación ha tenido hasta hace poco tiempo, y aún tiene en cierta medida, un sentido más bien rutinario, es decir, forma parte de un circuito estrictamente centrado en la regularidad procedimental y contable del gasto o en el acceso y los requisitos para la titulación, usando básicamente mecanismos de carácter normativo.

Ahora se habla de una evaluación que se concentra en dos vectores: autonomía de gestión y énfasis en los resultados. Se pretende objetivar el potencial de cada universidad, buscando fórmulas que permitan comparar resultados, rendimientos, incentivar líneas de investigación, distinguir casos de excelencia e innovación pedagógica y diversificar las formas de financiación. Siempre habrá que tratar de incrementar la calidad y hacer más eficientes los recursos que se asignan a las universidades. En un reciente informe de la UNESCO sobre enseñanza superior¹ se afirma que la calidad de ésta es un concepto multidimensional, que debe incluir todas sus actividades y funciones. Además, entiende que la existencia de mecanismos de evaluación interna y externa es vital para elevar la calidad. Esta

¹ UNESCO, *Higher Education in the Twenty-first Century. Vision and Action*, 1998, París, p. 25-26.

combinación de lógicas evaluadoras, si se mantiene la tensión en la búsqueda de espacios comunes de encuentro entre autonomía y sentido estratégico, puede permitir avanzar tanto en el incremento de las capacidades de creación de conocimiento por parte de las universidades como en la capacidad de respuesta a las demandas sociales que se plantean en el campo de la formación y la investigación.

La universidad española necesita ser gobernada. Tiene que tener a la vista objetivos claros, compromisos explícitos, que permitan a cada actor asumir sus responsabilidades. Y para ello no es necesario plantear grandes modificaciones estatutarias, reforzar un hipotético principio de jerarquía o una sumisión a la lógica de mercado. Evaluar formación, investigación y gestión de las universidades, más allá de lo que tradicionalmente se hacía de forma rutinaria, incorporando rendimientos y cumplimiento de objetivos, se presenta como una vía para construir un concepto de calidad compartido interna y externamente. Un camino mucho más sensato y eficaz que la consideración del mercado o de la autoridad de las instituciones responsables como las únicas respuestas a las carencias del actual momento universitario español. Y ello es posible construyendo sobre lo que ha sido siempre la tradición universitaria: autonomía y democracia. Pero atacando sin dilación todos aquellos intereses corporativos y aquellas actitudes insolidarias e irresponsables que se han refugiado en esos principios.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. Innovación y tradición en la creación de conocimiento

1.1 La renovada importancia de las universidades

Hace casi mil años se fundó la Universidad de Bolonia. Estamos hablando, pues, de una institución con profundas raíces históricas. Una de las personas que más y mejor ha escrito sobre universidades, Clark Kerr, recordaba recientemente que en Europa siguen funcionando 85 instituciones cuya existencia se puede rastrear ya en el siglo XV. De esas 85 instituciones, más de 70 son universidades. Universidades que continúan funcionando y gobernándose de manera harto similar a como se hacía por aquel entonces. En sus aulas ya no encontramos sólo monjes y médicos, como ocurría en plena Edad Media. Sus currículos ya no se basan sólo en las materias de gramática, geometría, música, astronomía, lógica, retórica o aritmética, como sucedía en el siglo XVIII. Pero, más allá de los cambios, nuestras universidades, esas longevas organizaciones, las universidades del nuevo milenio, son perfectamente reconocibles como descendientes directas de aquellas que nacieron hace mil años. El éxito de esta institución es de tal calibre, tiene tan pocos precedentes, que conviene tenerlo en cuenta siempre cuando, a veces alegremente, nos referimos a la “crisis” de la universidad.

¿Cuál es el secreto de esa innegable capacidad de permanencia y protagonismo? Las universidades han sido y son esencialmente grandes “factorías de conocimiento”. Ahí reside el elemento crucial que les ha permitido tener la fuerza y las coordenadas para resistir los peores momentos. Y es precisamente esta característica la que les ha hecho llegar a los momentos actuales en que el conocimiento constituye la gran palanca del poder y la riqueza. Durante mucho tiempo, la base del poder y de la riqueza estuvo esencialmente en la tierra o en el control de los recursos naturales. Luego fue el capital el elemento clave para el desarrollo y la creación de bienestar. Sin despreciar esos factores aún presentes, hoy es el conocimiento, el capital intelectual, la clave que explica y explicará las nuevas vías de crecimiento. No es extraño que una economía cada vez más dependiente del conocimiento mire a la universidad como un activo estratégico y decisivo. Los recursos básicos de la investigación y el desarrollo de nuevos productos, de nuevos materiales, incluso de nuevas formas de vida, tienen su epicentro en la universidad. Las empresas investigan e investigarán cada vez más, pero casi siempre la investigación aplicada tiene su fundamento en esa labor básica y determinante de los departamentos y grupos universita-

rios. Y ello se complementa de manera sinérgica con la otra gran labor universitaria: la preparación del nuevo capital humano, factor esencial para cualquier país en las actuales sendas de desarrollo.

Las universidades concentran viejas y nuevas expectativas. La expansión de los sistemas de bienestar desde los años cuarenta y la consolidación democrática han aumentado de forma extraordinaria las demandas de enseñanza superior en todo el mundo. Antes de la Segunda Guerra Mundial, Alemania, Francia y Reino Unido, tres de los países más desarrollados y cultos del mundo y que por aquel entonces tenían una población total cercana a los 150 millones de habitantes, apenas contaban entre los tres con 150.000 estudiantes universitarios². Hoy, los estudiantes universitarios de esos países superan los tres millones. En España, si en 1950 los estudiantes de enseñanza superior sobrepasaban escasamente los 100.000, en la actualidad son ya más de millón y medio los que pueblan las aulas universitarias. El fenómeno se extiende sin cesar y se autoalimenta. Cuanta más gente va a la universidad, más gente piensa que debe ir si quiere mantener sus opciones profesionales y vitales.

Al mismo tiempo, las universidades, en el nuevo contexto de la sociedad posindustrial, aparecen como un aspecto clave en la capacidad competitiva de las ciudades, regiones y países, así como un indudable factor de calidad de vida en cada uno de esos entornos. Las demandas de la sociedad se incrementan; los gobiernos, conscientes de su importancia estratégica, pretenden condicionar más y más la financiación de las universidades; y las empresas buscan dirigir e influir en la investigación y docencia universitarias con nuevos recursos económicos o materiales. Todo ello en un marco de creciente internacionalización de la ciencia y de la enseñanza y en un entorno tecnológico radicalmente nuevo.

En los últimos 20 años es evidente que las universidades no han quedado al margen de la gran oleada de cambios que se han producido en los sistemas económico, tecnológico y social en todo el mundo. Y, como decíamos, uno de los principales elementos a destacar que explican la sensación de cambio, de final de etapa, es el gran aumento en el número de estudiantes que llegan a la enseñanza superior. De los años sesenta a los ochenta se produce en toda Europa un salto en la proporción de las cohortes juveniles presentes en las instituciones de enseñanza superior. Se pasa muy rápidamente de menos de un 5% a proporciones de un 20%, un 25% o incluso más en el conjunto de jóvenes en edad de estar potencialmente en la universidad. En España, estas cifras están casi siempre entre las más altas en comparación con los países más avanzados del mundo (tabla 1), aunque lo que se entiende por estudiante universitario varíe de un sitio a otro. Y ello ocurre en momentos de cambios tecnológicos y productivos que pro-

² Hobsbawm, E. J., *La historia del siglo XX*, Crítica, Barcelona, 1994, p. 298.

Tabla 1 – Alumnos en educación universitaria por cada 100 personas por grupos de edad. 1996

	De 17 a 34 años	De 18 a 21 años	De 22 a 25 años	De 26 a 29 años
España	12,5	26,3	19,4	6,2
Finlandia	11,8	13,3	23,2	11,8
Holanda	10,7	24,0	19,2	5,4
Estados Unidos	10,2	21,7	14,0	7,3
Canadá	10,0	23,1	14,6	5,4
Dinamarca	10,0	7,5	21,2	10,8
Australia	9,9	22,9	9,2	5,1
Nueva Zelanda	9,5	23,3	10,5	4,8
Corea del Sur	9,4	25,6	13,2	3,0
Noruega	9,3	10,3	18,6	8,1
Argentina	9,0	15,4	12,8	6,5
Austria	8,9	13,5	15,0	8,8
Alemania	8,1	10,8	15,5	9,8
Portugal	8,1	14,2	12,5	5,0
Grecia	8,0	29,3	5,3	1,0
Hungría	7,4	13,4	9,0	2,8
Islandia	7,3	6,7	17,9	5,6
Reino Unido	7,3	22,2	7,2	3,4
Uruguay	7,1	8,2	11,5	7,6
Bélgica	6,3	19,6	8,7	1,8
República Checa	5,8	13,3	7,9	2,1
Suiza	4,6	5,1	9,2	3,8
Francia (*)	13,9	36,0	18,6	4,4
Suecia (*)	9,9	13,7	17,9	8,0
México (*)	4,1	6,6	6,1	2,0
Brasil (*)	3,6	6,1	5,3	2,3

(*) Incluye los alumnos de enseñanzas de tercer nivel no universitarias.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de OCDE, *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE 1998*, París, 1998.

vocan (de manera desigual por sectores, países y regiones) fuertes impactos en las relaciones entre universidad y entorno, reconduciendo significativamente productos formativos y tipos de investigación.

Las preguntas que surgen por doquier son: ¿no deberían las universidades cambiar su forma de gobernarse y funcionar?, ¿están preparadas y dispuestas para afrontar sus nuevas tareas, su nueva posición estratégica? Ante tales cuestiones no resulta extraño que proliferen reformas de todo tipo en los sistemas universitarios de los países más adelantados. Éstas se concentran en algunos temas: *qué* tienen que hacer las universidades, *quién* tiene que decidir lo que hay que hacer, *cómo* se tienen que relacionar los

diferentes sectores implicados en el gobierno y el funcionamiento de estas universidades, etc. No se trata, pues, de un movimiento de cambios que concierne sólo a las universidades, sino que afecta de pleno a los vínculos tradicionales y de nuevos tipos establecidos o que se establecerán entre universidades, Estado (en el sentido de instituciones representativas responsables de la financiación y de la homologación de las actividades universitarias) y otros agentes sociales y económicos implicados.

En este capítulo del Informe vamos a tratar de adentrarnos primero en aquellas características generales imprescindibles para entender de qué instituciones estamos hablando, para comprender, en definitiva, si lo que llamamos cambio puede ser asumido o no y en qué medida por esas longuevas instituciones. Y para ello será necesario hablar de las distintas culturas y modelos organizativos que coexisten en su interior y ver qué caminos de cambio e innovación (promovidos por las instituciones responsables, pero asumibles desde las universidades) pueden ser más razonables, dadas esas características estructurales y funcionales. Después ofreceremos un conjunto de datos de las universidades españolas que permitan entender lo difícil que es referirse de forma genérica a la universidad y a los cambios que se deben introducir en sus esquemas de gobierno y funcionamiento. Y acabaremos con un conjunto de reflexiones que nos ayuden (a instituciones responsables, a agentes sociales y a la propia comunidad universitaria) a conseguir las universidades que el país necesita y que sus profesionales están dispuestos a construir.

1.2 Universidades, culturas y modelos organizativos

Mientras que la palabra que define mejor y de manera más simple lo que afecta a las universidades es *crecimiento* (de estudiantes, titulaciones, investigación, fuentes de financiación, contactos...), los términos que se refieren a las relaciones con su entorno, y específicamente con las instituciones públicas, son *integración, formalización, estandarización...* Las instituciones públicas responsables de la regulación y financiación de las universidades buscan mecanismos para conectar mejor su esfuerzo inversor con las necesidades del país y tratan de encaminar a las universidades hacia una cultura de resultados, eficiencia y calidad³.

Los poderes públicos intentan superar los viejos mecanismos de supervisión y evaluación centrados en aspectos como la legalidad contable, la

³ Neave, G., "On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988", *European Journal of Education*, vol. 23, n. 1, 1988, p. 7-23; Neave, G., "The Evaluative State reconsidered", *European Journal of Education*, vol. 33, n. 3, 1998, p. 265-284; y Bleikije, I., "Justifying the Evaluative State: New Public Management ideals in higher education", *European Journal of Education*, vol. 33, n. 3, 1998, p. 299-316.

inspección y control de los requisitos de acceso a los centros, el número de estudiantes por titulación o la homologación de los diplomas y calificaciones emitidas. Hasta hace unos años este tipo de controles adquiriría sobre todo la forma de legislación (decretos, órdenes y circulares). En la actualidad, se piensa que estos controles interfieren en exceso y resultan, además, poco eficaces. Se exploran y experimentan nuevas vías para asegurar que se rindan cuentas y para fundamentar los nuevos sistemas de financiación con instrumentos distintos: indicadores de rendimiento, índices de calidad, determinación de estándares que permitan la comparación (*benchmarking*), etc. De esta manera, las universidades sitúan sus relaciones con las instituciones públicas de quienes dependen en un nuevo escenario, que ha estado y está muy influido por las teorías conocidas internacionalmente como “nueva gestión pública” (*New Public Management*)⁴.

Distintas culturas universitarias, distintas concepciones de autonomía

El contexto específico en el que se desarrollan las actividades universitarias, donde factores elementales como la autonomía institucional y las libertades académicas han sido y son esenciales, puede resultar especialmente complejo para llevar a la práctica ciertas ideas de validez aparentemente universal que postula la nueva gestión pública. La cultura universitaria tiene unos valores muy profundamente arraigados. Uno de ellos es el que considera que una investigación científica de calidad no ha de estar necesariamente preocupada por su posterior utilidad directa. Muchas veces se desconfía de quienes se preocupan sólo de la aplicación de lo que hacen. Este tipo de consideraciones parece estar en contradicción con argumentos de carácter más utilitario, que buscan correlaciones claras entre los recursos destinados a investigación y docencia y los productos o la mano de obra formada que contribuyan al crecimiento económico del país. Y, precisamente, muchos analistas⁵ creen que en los últimos tiempos hay quienes empujan para que la política universitaria tienda más hacia el *polo utilitario* que hacia el que podríamos denominar *polo cultural*.

Tradicionalmente, el papel de las instituciones públicas, del Estado, era simplemente propiciar o crear las condiciones ideales para que esta búsqueda del conocimiento avanzara sin limitaciones, protegiendo a la universidad de las exigencias y amenazas del exterior⁶. La universidad se en-

⁴ Véase Fundación Encuentro. CECS, “Con esta Administración, ¿podremos sostenernos en Europa?”, *Informe España 1997*, Madrid, 1998, p. 269-334.

⁵ Neave, G., “On instantly consumable knowledge and snake oil”, *European Journal of Education*, vol. 27, n. 1, 1992, p. 5-27; Readings, B., *The University in Ruins*, Universidad de Harvard, Cambridge, 1996; Slaughter, S. y Leslie, L. E., *Academic Capitalism*, Universidad Johns Hopkins, Baltimore, 1997.

⁶ Ben David, J., *Scientific Growth Essays on the Social Organisation and Ethos of Science*, Universidad de California, Berkeley, 1991.

cargó de mitificar esa concepción, base de la autonomía universitaria, para evitar las constantes interferencias con que se ha encontrado en su larga historia. Podríamos decir, pues, que en estos últimos años se ha producido una reconsideración de los viejos ideales humboldtianos⁷, que vinculaban universidad a autonomía institucional y que ligaban libertad de investigación y libertad de docencia, como elementos esenciales que garantizaban que el mismo conocimiento pudiera surgir.

La reconsideración de estos principios idealistas se ha producido desde diferentes perspectivas y acontecimientos. Desde concepciones más funcionalistas, la universidad era una parte más del sistema cultural de la sociedad. Por tanto, lo que tenía que hacer era cumplir ciertas funciones o necesidades culturales. Cada sociedad podía expresar estas necesidades de forma diferente y eso acarrearía diferentes sistemas o vías de organización universitaria.

Así, el mensaje dominante en Estados Unidos a partir de la Segunda Guerra Mundial fue que la apertura y competitividad con que se movían y se organizaban sus universidades era precisamente la condición de su éxito⁸. Las autoridades públicas, como expresión institucional de los deseos y necesidades de la sociedad, estaban perfectamente habilitadas para fijar objetivos, proveer los recursos imprescindibles para conseguirlos y generar un entorno de competitividad empresarial que los favoreciera. Intervenir no era entrometerse, era asegurar que la investigación científica funcionara con las mejores garantías. Como ya se ha dicho⁹, en Europa, por la propia tradición autoritaria de los poderes públicos y su afán controlador de ese espacio de libertad que siempre habían sido las universidades, la intervención de la Administración era vista con pesimismo (intervenir es distorsionar; se desconfía de todo intervencionismo).

A estas dos visiones, que de alguna manera han caracterizado dos de los grandes modelos de universidad, tendríamos que añadir la perspectiva más reciente, que postula ya más directamente que la investigación tiene que estar al servicio de la sociedad. Dejar que la investigación fluya libremente esperando que algún día se “encuentre” con los problemas sociales sería, desde esa concepción, irracional, ya que implica el despilfarro de unos recursos escasos. La investigación y la educación tienen que estar claramente vinculadas a la producción y al bienestar social. No es extraño que este tipo de planteamiento haya estado y esté muy presente en los documentos y propuestas de reforma de los sistemas universitarios en los últi-

⁷ Nos referimos a la forma en que Karl Wilhelm Humboldt, como primer rector de la Universidad de Berlín (1809-1810), entendió la autonomía universitaria y su relación con el Estado, que ha ido convirtiéndose en modelo.

⁸ Ben David, J., *op. cit.*

⁹ Bleikije, I., *op. cit.*

mos años, a caballo tanto de las restricciones de las finanzas públicas propias de los años ochenta y noventa como de las exigencias de racionalidad, eficacia y eficiencia propias de las perspectivas de la nueva gestión pública.

Como podemos suponer, estas tres perspectivas expresan diferentes visiones de la universidad y de los valores y la cultura que tendrían que imperar. Respecto a lo que aquí nos interesa, generan asimismo distintas aproximaciones al tema de la autonomía institucional de cada universidad y abren la puerta para considerar diversos tipos de organización universitaria.

Distintos modelos organizativos, distintas universidades

El análisis de la evolución de las universidades de nuestro país y de los países más desarrollados muestra que –como suele suceder en muchos otros contextos– no existen repentinos cambios de valores y de parámetros de actuación. Por el contrario, las formas tradicionales de entender el funcionamiento de la universidad se han ido complementando, se han ido sustituyendo parcialmente o han ido conviviendo con nuevas formas de entender lo que ha de ser el funcionamiento “correcto” de una universidad. Así, no resulta extraño que la sociedad acuda a la universidad tanto para exigirle que sea más “útil” como para que no pierda su orientación más “cultural” o menos utilitaria. Esto conlleva que en una misma universidad convivan orientaciones organizativas dirigidas a conseguir distintos, e incluso contradictorios, objetivos¹⁰.

Por un lado, siempre ha existido, tal vez más en los últimos tiempos, la idea de que la universidad era un organismo público más. Quizá porque buena parte de sus componentes son funcionarios y porque está encuadrada en el sistema educativo y científico de cada país. Desde esta perspectiva, la administración responsable proyecta el modelo organizativo que parece más coherente, el de la burocracia jerárquica, y espera que el funcionamiento de la universidad responda al ideal de la lealtad.

Desde otro punto de vista, las expectativas que se proyectan sobre las universidades tienden a situarlas en el marco de las instituciones culturales. El énfasis se pone en la libertad académica y el centro organizativo es la cátedra universitaria (ahora departamento), entendida como lugar de aprendizaje de los estudiantes. La universidad sería así una suma de cátedras, departamentos y facultades universitarias unidas sólo por la voluntad común de defender sus privilegios y su autonomía¹¹. En cada porción or-

¹⁰ Subirats, J., “Poder, organización y evaluación de eficacia en las administraciones públicas. Reglas de juego y palancas de cambio”, *Evaluación de la eficacia en las administraciones públicas*, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, Vitoria, 1999, p. 93-100.

¹¹ Neave, G. y Rhoades, G., “The academic estate in Western Europe”, en Clark, B. R. (ed.), *The Academic Profession*, Universidad de California, 1987.

ganizativa existirían unos vínculos poco explícitos, pero muy determinantes, entre profesores permanentes y aspirantes, ligados todos por el ideal de la calidad académica. La autoridad se basa más en la capacidad de buscar prestigio, de atraer a buenos estudiantes y crear un buen entorno de investigación que en posiciones formales. Se valora más el rigor académico y la libertad de investigación que el satisfacer directamente demandas externas a la propia institución. Y se considera que los únicos que pueden evaluar y controlar lo que está bien o mal son los pares, los colegas. El papel de las autoridades académicas se limitaría a asegurar que esto se hiciera con las mejores condiciones materiales y financieras posibles. No es de extrañar que hayan sido los mismos académicos los que hayan ensalzado esta concepción de universidad como institución cultural independiente, y, por lo tanto, enfatizen conceptos como el de autonomía o el de reclutamiento corporativo como formas de protección frente a interferencias externas.

Los que ven la universidad como una institución primordialmente caracterizada por su capacidad de producir servicios de investigación y formación no tienen otro modelo que el de la empresa. La universidad se descompondría en un equipo directivo y diferentes estructuras de apoyo de carácter académico, técnico y administrativo, que irían dando respuesta a las necesidades derivadas de los servicios que la institución ofrece. El eje sobre el cual pivota esta perspectiva es la calidad, vinculada, eso sí, a la eficiencia, introduciendo conceptos como coste, rapidez, utilidad, etc.

Es evidente que el papel de las instituciones públicas varía en un contexto como el descrito. El énfasis se pone en los indicadores y en el control de los resultados más que en los procedimientos y en el cumplimiento de la normativa. Cuanto más claros sean los objetivos, cuanto más coherencia exista entre incentivos y objetivos, mayor y más eficiente será el rendimiento que se obtendrá. No es de extrañar que la evaluación pase a ser una actividad central en esta concepción, modificando de esta manera también la posición tradicional de garantía (de la autonomía) que las instituciones públicas solían tener.

Distintas contradicciones y dilemas

Como decíamos al comienzo de estas reflexiones, la gran oleada de cambios que sacude a las universidades y el nuevo contexto de gestión en el que se mueven las Administraciones Públicas provocan transformaciones significativas en la forma de entender la gestión de estas instituciones y las relaciones entre universidades y administraciones responsables. Se busca más control a través de los resultados (generalización de los indicadores de rendimiento y evaluación), lo que casi siempre exige descentralizar. Pero, por otro lado, se precisa centralizar si se quiere que la universidad cumpla ciertos objetivos y siga ciertas direcciones prioritarias en la formación y la

investigación. Y también se requiere centralización si se pretende homogeneizar ciertos parámetros que permitan comparar y medir con comodidad. Lo ideal es que cada unidad trabaje con libertad, buscando las soluciones más eficientes para mejorar su rendimiento; pero, al mismo tiempo, parece necesario contar con un liderazgo más fuerte de la institución que asegure un comportamiento homogéneo y estratégicamente coherente y con una administración potente que garantice que todo funcione con agilidad, sin perder la capacidad de control.

En ese escenario plagado de tendencias contradictorias, podemos suponer que los conflictos entre académicos y administradores aparecerán, sobre todo en la definición de los indicadores de rendimiento y en la concreción de los parámetros de evaluación. No bastará con decir que es de calidad lo que los investigadores y académicos digan que lo es. Se deberán buscar indicadores que permitan estandarizar, cuantificar y comparar. Esto conlleva que las universidades transparenten más lo que hacen y sean más permeables a los mecanismos de escrutinio externos. Y todo ello dentro de un contexto que no sólo no aclara con precisión qué modelo de universidad seguir, sino que casi implica no decantarse por ninguno y convivir con todos ellos simultáneamente. Hablemos, pues, del gobierno de las universidades.

1.3 Nuevas formas de gobierno de las universidades

El modelo continental de gobierno de las universidades se ha caracterizado por una combinación de autoridad administrativa y de protagonismo académico (lo que Clark denomina “clan académico”¹²). Esta combinación expresaba bien el casi absoluto protagonismo público en la financiación de las universidades y el casi absoluto monopolio de los académicos en el gobierno de la institución. Las autoridades administrativas regulaban el acceso de los alumnos, el *currículum vitae*, los requisitos de titulación y evaluación, así como el acceso a la carrera académica. Los catedráticos y demás profesorado estable mantenían el control del resto de los elementos del sistema. En medio de este binomio se situaba una estructura de gobierno universitaria débil y muy condicionada.

Las cosas han ido cambiando. Mientras en el Reino Unido el papel de la administración se ha reforzado, en el caso de universidades como las españolas (que podríamos considerar dentro del modelo continental) se ha producido, por un lado, una significativa diversificación de las fuentes de financiación de las universidades y, por otro lado, la posibilidad de avan-

¹² Clark, B. R., “Governing the higher education system”, en Shattock, M. (ed.), *The Structure and Governance of Higher Education*, Guildford, Society for Research into Higher Education, 1983, p. 31-37.

zar en la creación de estudios propios de cada universidad, al margen de la normativa oficial. Como resultado de todo esto y de las nuevas necesidades creadas, ha crecido también el volumen y las capacidades de las estructuras administrativas de cada universidad y de su núcleo de dirección.

El dinero recibido de distintas partes, el poder, hasta cierto punto, decidir planes de estudio y titulaciones y la creciente significación de las universidades en los proyectos de desarrollo territorial han situado al gobierno de la universidad en el primer plano del debate. Hay una conciencia cada vez mayor de que las perspectivas de futuro de cada institución dependen en buena medida de las decisiones que se vayan adoptando. Sin poner en duda que la riqueza y la fuerza de las universidades residen en la libertad intelectual con la que operen, y esto implica descentralización, también ha ido cuajando la idea de que las universidades como conjunto pueden perder muchas oportunidades sin un núcleo directivo fuerte y emprendedor. Este tipo de "descentralización centralizada"¹³ sería la que permitiría asegurar la capacidad emprendedora de la universidad sin sacrificar sus tradiciones culturales¹⁴.

En este escenario, ¿qué papel desempeñan las administraciones responsables? ¿La capacidad de innovación de las universidades estará condicionada por el grado de intervencionismo del Gobierno? Como ya hemos ido mencionando, los Gobiernos son cada vez más conscientes de lo que se juegan en el terreno de las capacidades y oportunidades de desarrollo si no consiguen contar con una buena base de investigación y de creación de conocimiento. Las universidades son, en este sentido, piezas centrales. ¿Cómo conseguir que los ritmos y prioridades de investigación de las instituciones de enseñanza superior sean suficientemente coherentes con los objetivos del Gobierno del territorio sin que esta "dirección estratégica" mine las bases de autonomía y descentralización que ocupan un papel central en el propio rendimiento de las universidades?

En diferentes análisis realizados sobre procesos de innovación en la enseñanza superior¹⁵ se pone de manifiesto que sólo se pueden conseguir avances significativos si las intervenciones no ponen en peligro o condicionan la capacidad de las universidades para generar libremente el conocimiento, el peso determinante de los académicos y la descentralización institucional y de poderes. Se señala que los procesos de innovación tienen que tratar de ser coherentes con las tradiciones de la institución –principio

¹³ Henkel, M., "Academic values and the university as corporate enterprise", *Higher Education Quarterly*, 51 (2), 1997, p. 134-143.

¹⁴ Clark, B. R., "La creació d'universitats emprendedores a Europa", *XIX Forum Anual EAIR*, Warwick, 1997, (trad. UPC), mimeo.

¹⁵ Van Vught, F. A., *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, Jessica Kingsley, Londres, 1989.

de compatibilidad–, procurar que se beneficie de los cambios el mayor número posible de gente –principio de aprovechamiento– y evitar que las modificaciones propuestas se alejen demasiado de la realidad existente –principio de la menor complejidad–.

En el fondo, este horizonte de cambio presupone una dinámica de compromiso entre los diferentes componentes organizativos, desde una visión de mejora incremental para todos¹⁶. Para ello se recomienda adoptar una perspectiva en la que la organización en su conjunto vaya “aprendiendo” las ventajas del cambio, ya sea probando en alguna unidad y viendo qué ocurre o haciéndolo primero en la periferia para ir ascendiendo después¹⁷. Con estos términos se quiere señalar que las propuestas de cambio se aceptan mejor si se experimentan “lateralmente” y se pueden ver sus efectos sin una implicación inmediata. De esta manera, se van incorporando poco a poco las innovaciones hasta englobar el conjunto de las instituciones.

Podríamos tratar de esquematizar una cierta vía de cambio cruzando el grado de certeza existente sobre los objetivos de los procesos de cambio y sus efectos y medios (cuadro 1). Sugeriríamos que desde una posición en la casilla 4, donde lo que se exige es capacidad de poner orden y dirección, se podría tratar de avanzar experimentando algunas innovaciones (casilla 3), para desplazarse hacia un progresivo acomodamiento de las múltiples preferencias existentes (casilla 2). Es posible imaginar sucesivos avances

Cuadro 1 – Certeza e incertidumbre de los procesos de cambio

		OBJETIVOS DEL CAMBIO	
		Acordados - Certeza	No acordados - Incertidumbre
EFECTOS Y MEDIOS	Conocidos	1 Programación	2 Negociación
	No conocidos	3 Experimentación	4 Interacción sin dirección

Diagrama de flujo: Una flecha horizontal punteada apunta de la casilla 2 a la casilla 1. Una flecha diagonal sólida apunta de la casilla 4 a la casilla 2. Una flecha horizontal sólida apunta de la casilla 4 a la casilla 3.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Thompson, F. (ed.), *Comparative Studies in Administration*, Universidad de Pittsburg, 1959.

¹⁶ Clark, B. R., *op. cit.*, 1997, p. 12.

¹⁷ Neave, G. y Van Vaught, F. (eds.), “Government and Higher Education in Developing Nations. A Conceptual Framework”, *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents. The winds of change*, Elsevier-Pergamon, Oxford, 1994, p. 16.

hacia situaciones donde la programación, la predictibilidad y la eficiencia sean reales (casilla 1). Pero esto puede llegar a ser contradictorio con las propias dinámicas que surgen de los valores y lógicas de funcionamiento intrínsecos a la propia universidad.

La perspectiva racional de planificación y control exige un nivel de centralización de los procesos de toma de decisiones que parece difícil de poner en práctica en el ámbito de los gobiernos de las universidades, si hacemos caso de lo que hemos ido diciendo hasta ahora. La clave está en encontrar formas de dirección y gobierno del conjunto de las universidades que respeten las capacidades de autogobierno de cada universidad e incluso de sus unidades descentralizadas. El Gobierno tiene que ser capaz de liderar la tarea y la manera de actuar de los diferentes actores del sistema, mediante mecanismos de influencia, incentivos y desincentivos, que orienten la conducta de este mundo universitario complejo y plural. A ello nos referiremos después al introducirnos ya de pleno en los problemas de las universidades españolas y las propuestas de cambio.

Como veremos, los instrumentos contractuales resultan especialmente apropiados para dar respuesta simultánea a las necesidades de gobierno del conjunto de las universidades (desde la perspectiva de las administraciones responsables) y garantizar los suficientes espacios de autogobierno de las diferentes universidades y de sus unidades. Ello implica negociación entre dos partes, la cual permite definir compromisos, premios y calendarios. Se trata, por lo tanto, de una forma de relación entre sociedad, Gobierno y universidad caracterizada por ser renegociable y condicional. No es un tipo de contrato que fija y determina, sino que impulsa el cambio, genera dinámica de innovación y de revisión continua y, sobre todo, diferencia cada universidad e incluso cada unidad. Esto es muy significativo, ya que "diferenciación debe ser el nombre que damos al juego del gobierno en la enseñanza superior"¹⁸. No hablemos ya de *universidad*, sino de *universidades*.

2. Las universidades españolas

En este apartado pretendemos ofrecer un panorama de los principales cambios que han afectado y afectan al conjunto de las universidades españolas. Comenzaremos por un enfoque más cuantitativo, para adentrarnos después en un análisis interpretativo de sus principales retos y dificultades y finalizar avanzando ciertas propuestas de cambio.

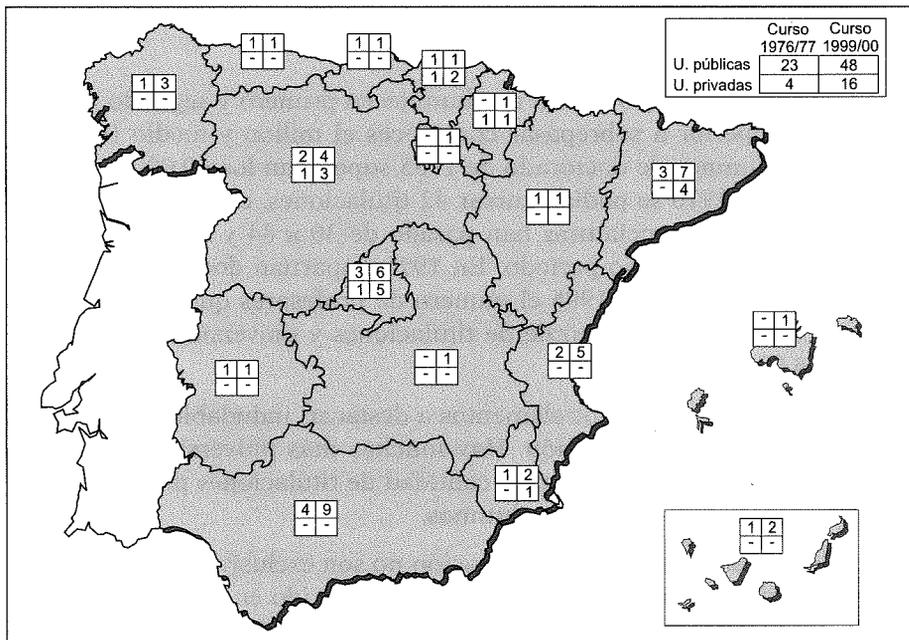
¹⁸ Clark, B. R., *op. cit.*, 1983.

2.1 Una transformación vertiginosa

Como ya hemos mencionado al referirnos a las universidades en general –y ya señalábamos en nuestro *Informe España 1994*¹⁹–, los cambios producidos en la universidad española en los últimos 20 años son de un calado que no admite parangón alguno con otros momentos históricos. Las 64 universidades existentes en el curso 1999/00 duplican ampliamente las 27 registradas en 1976, se reparten por todo el territorio y son más plurales que nunca –48 públicas y 16 privadas– (gráfico 1). El fuerte protagonismo de las comunidades autónomas en la política universitaria (todas han recibido ya las competencias en esta materia) ha permitido constituir auténticas universidades donde antes existían meros centros adscritos.

En 1981 tres comunidades autónomas no tenían universidad pública; en 1999 no hay una sola sin universidad. En esos mismos 20 años hemos

Gráfico 1 – Evolución del número de universidades por comunidades autónomas y titularidad. Cursos 1976/77-1999/00



Nota: Dentro del total está incluida la UNED para ambos cursos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85, 1987*; INE, *Estadística de la enseñanza superior en España. Series de todos los niveles. Curso 1991-92, 1995*; datos INE; y datos del Ministerio de Educación y Cultura.

¹⁹ Fundación Encuentro. CECS, “Universidad e investigación”, *Informe España 1994*, Madrid, 1995, p. 297-382.

Tabla 2 – Evolución de las principales variables del sistema universitario. Cursos 1976/77-1996/97

	1976/77	1981/82	1985/86	1990/91	1995/96	1996/97	% de variación
Alumnos matriculados	567.819	669.848	885.558	1.176.805	1.528.859	1.596.078	181,1
Primer ciclo	151.009	182.495	223.145	344.658	503.978	531.078	251,7
Segundo ciclo	416.810	487.353	631.044	795.914	966.533	1.004.167	140,9
Doctorado	–	–	31.369	36.233	58.348	60.833	93,9
Alumnos que terminaron estudios	53.533	83.964	93.261	123.272	176.511	195.334	264,9
Primer ciclo	22.068	33.777	35.019	43.962	70.390	80.529	264,9
Segundo ciclo	31.465	48.303	55.374	74.642	100.241	108.665	245,4
Doctorado	–	1.884	2.868	4.668	5.880	6.140	225,9
Titulaciones	42	50	53	56	157	157	273,8
Primer ciclo	12	17	20	22	73	73	508,3
Segundo ciclo	30	33	33	34	84	84	180,0
Profesores	33.057	41.587	45.259	63.665	82.951	86.362	161,3
Universidades	27	33	34	39	54	54	100,0

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística de la enseñanza superior en España*, varios años; INE, *Estadística de la enseñanza en España. Nivel superior*, varios años; Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85*, 1987; y datos INE.

pasado de más de medio millón de alumnos en primero y segundo ciclo de enseñanza superior a sobrepasar con creces el millón y medio (tabla 2). Los 31.369 alumnos de doctorado de 1985 superaban los 60.000 en el curso 1996/97. En 1976 se podían cursar 42 titulaciones, cifra que ascendía a 157 en 1996. Las licenciaturas han pasado de 30 a 84 y las diplomaturas de 12 a 73 en ese mismo período. En 1976 impartían docencia poco más de 33.000 profesores; en 1996 el número de profesores que prestaban sus servicios en ese inmenso puzzle de titulaciones y universidades era ya de más de 86.000.

En ese baile de cifras, los elementos a destacar, indudablemente, son el crecimiento y la diversificación. Hay muchas más universidades en bastantes más sitios que ofrecen gran cantidad de titulaciones para un número extraordinariamente alto de alumnos.

Pero el crecimiento y la diversificación no son exclusivos del ámbito docente. También en investigación el vuelco producido en el sistema universitario español ha sido importante. Hemos de recordar que los investigadores de las instituciones de enseñanza superior representan en España alrededor del 60% del total del país y que las universidades reciben buena parte de los recursos económicos empleados en investigación y desarrollo (I+D). En los años setenta el porcentaje del PIB dedicado a I+D era sólo del 0,3%, en 1993 se llegó al 0,92% y en 1996, después de un pequeño descenso, suponía un 0,84% (aún lejos de las medias de los países más avan-

zados de nuestro entorno, que se sitúan por encima del 2%)²⁰. Una vez más estamos ante una clara multiplicación por tres de las cifras en estos últimos 20 años, siendo la investigación universitaria la que de manera más clara se ha beneficiado de ese significativo aumento. La producción científica española (en la que las universidades tienen un papel esencial) ha pasado de representar el 1,3% del total mundial hace 10 años al 2,3% en 1995. Por otro lado, el número de citas de investigaciones españolas en la prensa científica mundial era de 3.531 en 1981 y de 17.169 en 1996 (según datos del Instituto para la Información Científica –ISI–)²¹.

Por tanto, el cambio experimentado por las universidades españolas ha sido notable y ha seguido parámetros similares a los de las universidades de los países más desarrollados. Pero como ha ocurrido también en otros contextos, ese proceso no ha sido homogéneo ni ha provocado efectos similares en todas y cada una de las instituciones de enseñanza superior del país. Las diversas realidades universitarias que cualquier espectador podía observar a finales de los años setenta son hoy diferencias muy significativas que, sin tener un reflejo claro en categorías o tipologías explícitamente reconocidas, deberían impedirnos hablar con ligereza de la “universidad española”. Las diferencias entre las universidades españolas son hoy mucho mayores que hace 20 años. Conviene adentrarnos en esas diferencias antes de seguir adelante.

2.2 *Diversas realidades, diversas universidades*

Más estudiantes, más titulaciones

El crecimiento del número de estudiantes no ha seguido pautas similares en las distintas universidades. Tomando como referencia el período 1981-1997 (tabla 3), el crecimiento medio fue del 134,5%. Centrándonos únicamente en aquellas que ya habían sido creadas antes de 1981, se aprecia que, en general, las universidades con mayores crecimientos son las de más reciente creación. Así, por ejemplo, la Universidad de Las Palmas pasa de 2.509 alumnos en 1981 –poco tiempo después de ser creada– a más de 23.000 alumnos 16 años después, con un aumento del 823,7%; por su parte, la Universidad de Alicante y la de Alcalá de Henares registran aumentos superiores al 300%.

Entre las universidades creadas antes de 1975, superan el crecimiento medio citado las de Extremadura, Málaga, Cantabria, Politécnica de Valencia, UNED, Pontificia de Salamanca y Pontificia de Comillas, aunque

²⁰ Muñoz, E., *The Spanish System of Research (Research and Innovation in Spain)*, CSIC-IESA, Documento de Trabajo 98-15, 1998.

²¹ *La Vanguardia*, 23 de marzo de 1998.

Tabla 3 – Evolución del número de alumnos por universidades. Cursos 1981/82-1997/98

	1981/82	1985/86	1990/91	1996/97	1997/98	% de variación
A Coruña (1989)			14.229	25.077	25.124	76,57
Alcalá de Henares (1977)	4.253	9.936	13.944	19.155	19.862	367,01
Alfonso X el Sabio (1994)				3.048	5.191	70,31
Alicante (1979)	6.298	9.189	14.804	30.454	29.897	374,71
Almería (1993)				13.227	14.155	7,02
Antonio de Nebrija (1995)				1.238	1.468	18,58
Autónoma de Barcelona (1968)	23.292	28.753	37.213	34.835	37.012	58,90
Autónoma de Madrid (1968)	26.305	27.108	28.742	34.256	32.588	23,89
Barcelona (1430)	61.980	76.356	83.510	69.380	64.895	4,70
Burgos (1994)				10.865	10.846	-0,17
Cádiz (1979)	8.418	9.626	13.436	21.481	23.114	174,58
Cantabria (1972)	5.509	7.835	12.022	15.161	15.233	176,51
Carlos III de Madrid (1989)			1.991	11.127	10.911	448,02
Castilla-La Mancha (1982)		6.625	16.709	30.294	31.009	368,06
Católica de Ávila (1997)					107	
Complutense de Madrid (1504)	81.147	107.942	122.606	120.817	115.892	42,82
Córdoba (1972)	10.473	12.122	15.124	21.852	20.992	100,44
Deusto (1886)	9.347	11.803	12.807	15.979	15.761	68,62
Europea de Madrid (1995)				3.076	4.475	45,48
Extremadura (1973)	9.717	13.526	17.572	24.800	25.696	164,44
Girona (1992)				10.308	11.021	6,92
Granada (1531)	33.417	39.051	54.704	60.031	60.622	81,41
Huelva (1993)				13.101	13.648	4,18
Illes Balears (1978)	4.226	6.413	9.587	13.691	14.897	252,51
Internacional de Cataluña (1997)					607	
Internacional SEK de Segovia (1997)					428	
Jaén (1993)				15.976	16.516	3,38
Jaume I de Castellón (1991)				10.321	11.310	9,58
La Laguna (1701)	15.546	19.041	19.027	24.322	25.666	65,10
La Rioja (1992)				6.856	7.191	4,89
Las Palmas de Gran Canaria (1979)	2.509	3.426	15.249	22.623	23.175	823,67
León (1979)	7.147	8.383	10.249	15.786	15.894	122,39
Lleida (1992)				11.070	11.078	0,07
Málaga (1972)	11.627	16.900	24.279	39.100	40.013	244,14
Miguel Hernández de Elche (1997)					4.009	
Mondragón (1997)					2.264	
Murcia (1915)	16.010	16.551	25.912	36.370	37.096	131,71
Navarra (1952)	6.887	9.818	12.244	12.994	12.716	84,64
Oberta de Cataluña (1995)				1.373	4.120	200,07
Oviedo (1604)	20.661	25.005	34.715	41.862	42.573	106,05

Sigue **Tabla 3 – Evolución del número de alumnos por universidades. Cursos 1981/82-1997/98**

	1981/82	1985/86	1990/91	1996/97	1997/98	% de variación
Pablo de Olavide de Sevilla (1997)					2.762	
País Vasco (1968)	32.838	42.764	51.472	63.756	61.652	87,75
Politécnica de Cataluña (1971)	19.284	22.889	35.890	37.269	35.548	84,34
Politécnica de Madrid (1971)	38.177	42.656	46.337	47.846	48.121	26,05
Politécnica de Valencia (1971)	8.528	12.526	22.899	31.676	33.328	290,81
Pompeu Fabra (1990)			316	7.255	8.100	2.463,29
Pontificia de Comillas (1935)	3.178	5.302	7.668	8.015	9.145	187,76
Pontificia de Salamanca (1940)	1.799	1.894	3.133	7.471	7.587	321,73
Pública de Navarra (1987)			4.746	9.312	10.362	118,33
Ramón Llull (1991)				10.758	12.165	13,08
Rey Juan Carlos (1997)					295	
Rovira i Virgili (1992)				11.891	12.188	2,50
Salamanca (1218)	17.197	20.589	25.876	33.422	34.411	100,10
San Pablo-CEU (1993)				7.049	7.774	10,29
Santiago de Compostela (1495)	32.480	40.857	34.516	39.408	42.928	32,17
Sevilla (1505)	32.135	39.536	56.892	75.864	74.851	132,93
UNED (1972)	32.854	48.891	87.032	126.271	134.542	309,51
Valencia (Est. General) (1500)	38.576	50.391	60.922	64.292	60.771	57,54
Valladolid (1346)	19.311	27.228	38.796	38.436	37.622	94,82
Vic (1997)					2.228	
Vigo (1989)			13.398	29.402	30.240	125,71
Zaragoza (1474)	28.722	33.257	40.004	45.110	44.896	56,31
Total	669.848	854.189	1.140.572	1.536.409	1.570.588	134,47

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos y cifras de la educación en España 1984/85, 1987*; INE, *Estadística de la enseñanza en España. Nivel superior. Curso 1985-86, 1988*; INE, *Estadística de la enseñanza superior en España*, varios años; y datos INE.

con incrementos muy dispares, que van del 321% al 164%. Las más antiguas, en general, son las que menos crecen. En especial, la de Barcelona (4,7%), Santiago (32,2%) y Complutense (42,8%). Se trata de universidades que han visto surgir en los últimos años nuevas ofertas en su ámbito territorial.

Por otro lado, se ha ido modificando el tipo de estudios que los estudiantes universitarios escogen. Hemos mencionado ya la gran multiplicación de las titulaciones ofrecidas por las instituciones de enseñanza superior. Esto indica que las personas que acceden a la universidad tienen hoy muchas más posibilidades de elección en el tipo de estudios o en el número de años que quieren cursar. Los estudios de ciclo corto (diplomaturas de tres años) son los que han crecido de manera más espectacular (más de

un 59% entre 1990 y 1997), mientras que los de ciclo largo (licenciaturas de cuatro o cinco años) alrededor del 28%²².

Por lo que se refiere a la distribución por titulaciones, teniendo en cuenta que algunas carreras se han dividido en distintos estudios, se aprecian disminuciones en Medicina y en Veterinaria. En el primer caso, el descenso no es achacable a un debilitamiento de la demanda, sino a una política de reducción de la oferta de plazas. En otras titulaciones tradicionales –Derecho, Farmacia, Filología, Pedagogía, Ciencias Físicas–, los crecimientos se sitúan por debajo de la media y en algunos casos se puede hablar de estancamiento. Por el contrario, los mayores incrementos se registran en el área de ingeniería y tecnología. Los estudios de Empresariales, tanto de ciclo corto como de ciclo largo, mantienen su fuerte demanda, muy cerca de Derecho.

Surgen nuevas titulaciones que atraen rápidamente a numerosos estudiantes: Ciencia y Tecnología de los Alimentos, Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, Ciencias Ambientales, Ciencias del Mar, Enología, Investigación y Técnicas de Mercado o Historia y Ciencias de la Música. En el mismo sentido, cabe hablar de algunas de las antiguas titulaciones de tercer ciclo de rango no universitario (Fisioterapia, Turismo, Terapia Ocupacional, Educación Social o Logopedia), que se han integrado en la universidad con rango de diplomatura. Estas titulaciones reflejan un fuerte deslizamiento hacia la especialización profesional, entrando en terrenos que podrían ser considerados propios de una Formación Profesional de Grado Superior y alejándose, por tanto, de los más académicos e investigadores clásicos. Esto pone de relieve la importancia de disponer de altos grados de flexibilidad y de diferenciación al hablar de regulación universitaria, evitando la genérica homogeneidad entre centros y titulaciones.

Ese inmenso conjunto de cambios en cantidad y diversidad de la oferta podría aún multiplicarse si tuviéramos datos de los estudios de tercer ciclo que no se circunscriben al doctorado. Como sabemos, los *masters* y diplomas de posgrado son hoy en España legión, sin que exista una regulación general de los mismos. Cada universidad tiene su propia regulación, tanto en lo referente al número de créditos como a la composición de los currículos y del cuerpo de profesores. La confusión es aún mayor si nos referimos a financiación, precio de las matrículas, retribución de los docentes o formas de colaboración y de dependencia de esos cursos de posgrado respecto a empresas o administraciones. Sólo disponemos de datos agregados: las actividades de formación no reglada de las universidades (entre las que los *masters* y diplomas de posgrado ocupan un lugar destacado) fueron 285 en el total de las universidades españolas en 1992, repre-

²² Véase el indicador 2.8.1 del Anexo Estadístico.

sentando unos ingresos de más de 1.000 millones de pesetas; en 1998, las actividades de formación no reglada alcanzaron la cifra de 788, con unos ingresos superiores a los 2.500 millones. Poco hay que añadir a lo contundente de estos datos.

En relación con los estudios de doctorado, cuya regulación mucho más exigente los hace más transparentes al análisis, sabemos que entre 1990 y 1997 los alumnos inscritos han aumentado un 77,4%. Se observa una notable concentración en Madrid: sus universidades reunían al 23,7% de los alumnos de doctorado en 1997, mientras que acumulaban el 16,3% del número total de alumnos²³. Cifras similares se constatan en relación con el lugar donde se leen y defienden las tesis doctorales. Llama la atención la bajísima proporción de alumnos de doctorado que acaban de forma satisfactoria sus estudios de tercer ciclo defendiendo sus proyectos de tesis.

Más profesores, más inestabilidad

Esa inmensa industria del conocimiento y de la formación tiene su fundamento básico en los profesores. Es decir, aquellas personas a las que se supone con la formación y la preparación necesarias para llevar a cabo su labor docente. La pregunta que cualquier lector atento se debería plantear tras los datos ofrecidos hasta ahora sería si la rapidez vertiginosa con que ha crecido el número de alumnos y titulaciones ha ido acompañada de un crecimiento en paralelo en el número y en la calidad de los profesores que les debían atender, enseñar y evaluar en tiempo y forma.

Las primeras cifras nos indican que ese crecimiento ha existido, pero en una proporción levemente menor al incremento del número de estudiantes. Como ya señalamos anteriormente, en 1976 eran más de 33.000 los profesores universitarios que atendían al medio millón de alumnos matriculados, mientras que en 1997 ascendían a más de 86.000 los docentes que ejercían ante el millón y medio de universitarios. Dadas las diferencias que se producen en lo que se refiere al número de alumnos, año de creación, número de titulaciones ofertadas, etc., el crecimiento del profesorado varía mucho entre unas universidades y otras. Respecto a la evolución en el número de alumnos, en algunas universidades, como la de Alicante, el aumento de éstos en el período estudiado ha ido por delante del de profesores; mientras en otras, como la de Valencia o la de Cádiz, han aumentado proporcionalmente más los profesores que los alumnos²⁴.

La *ratio* media alumno-profesor entre 1990 y 1997 se ha situado en 17,2 alumnos por profesor (tabla 4). Existen, no obstante, fuertes oscilaciones entre universidades. Dejando al margen las universidades a distancia (UNED y Oberta de Cataluña), la proporción oscila entre los 4,8 alumnos

²³ Véase el indicador 2.8.2 del Anexo Estadístico.

²⁴ Véase el indicador 2.8.3 del Anexo Estadístico.

Tabla 4 – Evolución del ranking de la ratio alumnos por profesor por universidad. Cursos 1990/91-1997/98

Curso 1990/91		Curso 1996/97		Curso 1997/98	
Pompeu Fabra	5,3	Navarra	5,9	Internacional de Cataluña	4,8
Pontificia de Salamanca	7,4	Antonio de Nebrija	7,7	Antonio de Nebrija	5,4
Navarra	7,8	Pompeu Fabra	8,4	Navarra	5,7
Pontificia de Comillas	8,8	Pontificia de Comillas	9,0	Católica de Ávila	5,9
La Laguna	12,1	Europea de Madrid	10,5	Internacional SEK de Segovia	7,9
Politécnica de Cataluña	12,3	Autónoma de Barcelona	11,2	Pompeu Fabra	8,4
Carlos III de Madrid	12,6	La Laguna	11,4	Oberta de Cataluña	9,1
Alcalá de Henares	12,7	Alfonso X el Sabio	11,8	Pontificia de Comillas	9,7
Cádiz	13,0	San Pablo-CEU	12,0	Miguel Hernández de Elche	9,9
Autónoma de Barcelona	14,2	Girona	12,4	Vic	10,2
Las Palmas de Gran Canaria	14,2	Cádiz	12,5	Rey Juan Carlos	10,5
Pública de Navarra	14,4	Alcalá de Henares	12,6	Autónoma de Barcelona	11,4
Salamanca	15,1	Politécnica de Cataluña	13,2	San Pablo-CEU	11,6
Politécnica de Madrid	15,1	Rovira i Virgili	13,8	La Laguna	11,6
Cantabria	15,1	Politécnica de Madrid	14,1	Europea de Madrid	11,7
Autónoma de Madrid	15,3	Cantabria	14,2	Alfonso X el Sabio	11,9
León	15,4	Autónoma de Madrid	14,4	Mondragón	12,1
Extremadura	15,5	Lleida	14,8	Alcalá de Henares	12,4
Córdoba	15,9	Carlos III de Madrid	14,8	Rovira i Virgili	12,4
Politécnica de Valencia	16,1	Barcelona	15,0	Politécnica de Cataluña	12,6
Valencia (Est. General)	16,2	Jaume I de Castellón	15,5	Cádiz	12,9
Valladolid	17,0	Las Palmas de Gran Canaria	15,9	Cantabria	13,4
Alicante	17,4	Politécnica de Valencia	16,5	Politécnica de Madrid	13,8
Zaragoza	17,9	Salamanca	16,6	Carlos III de Madrid	13,8
Granada	17,9	Valladolid	16,8	Lleida	14,1
País Vasco	18,1	Ramón Llull	16,9	Girona	14,5
Castilla-La Mancha	18,6	Córdoba	16,9	Almería	14,5
Sevilla	18,8	Almería	17,1	Autónoma de Madrid	14,6
Málaga	19,1	Valencia (Est. General)	17,7	Valladolid	14,9
Murcia	19,1	País Vasco	17,8	Barcelona	15,0
Vigo	19,3	La Rioja	17,8	Pontificia de Salamanca	15,0
Illes Balears	19,3	Zaragoza	17,8	Oviedo	15,7
Barcelona	19,5	Complutense de Madrid	18,0	Las Palmas de Gran Canaria	15,7
Oviedo	19,9	Extremadura	18,0	Pública de Navarra	15,8
Complutense de Madrid	20,5	Granada	18,1	Burgos	15,9
A Coruña	21,1	Oviedo	18,2	Córdoba	15,9
Santiago de Compostela	22,5	Pública de Navarra	18,5	Ramón Llull	16,1
Deusto	26,4	Illes Balears	18,8	Complutense de Madrid	16,3
UNED	106,0	A Coruña	19,7	Jaume I de Castellón	16,4
Alfonso X el Sabio	-	Santiago de Compostela	19,9	Valencia (Est. General)	16,7

Sigue Tabla 4 – Evolución del ranking de la *ratio* alumnos por profesor por universidad. Cursos 1990/91-1997/98

Curso 1990/91		Curso 1996/97		Curso 1997/98	
Almería	-	Murcia	20,2	Salamanca	16,9
Antonio de Nebrija	-	Burgos	20,3	Extremadura	17,4
Burgos	-	León	20,6	Illes Balears	17,4
Católica de Ávila	-	Alicante	21,2	La Rioja	17,5
Europea de Madrid	-	Castilla-La Mancha	21,7	Granada	17,9
Girona	-	Málaga	21,7	Politécnica de Valencia	18,0
Huelva	-	Sevilla	21,7	Zaragoza	18,4
Internacional de Cataluña	-	Vigo	22,0	País Vasco	18,4
Internacional SEK de Segovia	-	Huelva	22,9	Murcia	19,4
Jaén	-	Pontificia de Salamanca	23,0	Sevilla	19,5
Jaume I de Castellón	-	Jaén	23,1	León	19,6
La Rioja	-	Deusto	28,6	Alicante	20,2
Lleida	-	Oberta de Cataluña	72,3	A Coruña	20,9
Miguel Hernández de Elche	-	UNED	122,4	Santiago de Compostela	21,1
Mondragón	-	Católica de Ávila	-	Huelva	22,0
Oberta de Cataluña	-	Internacional de Cataluña	-	Jaén	22,1
Pablo de Olavide de Sevilla	-	Internacional SEK de Segovia	-	Castilla-La Mancha	22,4
Ramón Llull	-	Miguel Hernández de Elche	-	Vigo	22,8
Rey Juan Carlos	-	Mondragón	-	Málaga	23,4
Rovira i Virgili	-	Pablo de Olavide de Sevilla	-	Pablo de Olavide de Sevilla	23,4
San Pablo-CEU	-	Rey Juan Carlos	-	Deusto	27,4
Vic	-	Vic	-	UNED	126,3
Total	17,9	Total	17,8	Total	17,2

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística de la enseñanza universitaria en España. Curso 1990-91, 1993*; y datos INE.

por profesor de la Internacional de Cataluña y los 27,4 de la Universidad de Deusto. En esta clasificación destaca el hecho de que entre las 10 universidades con *ratios* más bajas, siete son privadas, aunque, en contrapartida, también una universidad privada, Deusto, es la que ocupa el último lugar.

Pero deberíamos afinar un poco más. Los profesores universitarios presentan fuertes variaciones en lo referente a su *status*, formación, formas de contratación y remuneración (cuadro 2). Existen dos grandes grupos: los profesores estables, por su condición de funcionarios docentes (catedráticos y titulares, tanto de facultad como de escuela universitaria) y los contratados (donde destacan los ayudantes, o profesores en formación, y los asociados, profesionales que al margen de su actividad laboral dedican un tiempo a la docencia universitaria). En estos momentos, los catedráticos de universidad representan aproximadamente el 10,5% del total de los pro-

Cuadro 2 – Tipo de profesorado universitario

Denominación	Tipo de vinculación	Duración	Titulación	Requisito de acceso	Tiempo compl./parc.
Catedrático de universidad	Funcionario	Ilimitada	Doctor/titular	Sí	Compl.
Titular de universidad	Funcionario	Ilimitada	Doctor	Sí	Compl.
Catedrático escuela univ.	Funcionario	Ilimitada	Doctor	Sí	Compl.
Titular escuela universitaria	Funcionario	Ilimitada	Licenciado	Sí	Compl.
Profesor ayudante	Contrato	5 años	Licenciado	Sí	Compl.
Profesor asociado	Contrato	3 años (prorrogables)	Licenciado	Sí	Compl./Parc.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

fesores, los titulares el 40,6%, los asociados el 35,8%, los ayudantes el 6% y el resto es atribuible a otras situaciones (visitantes, eméritos u otros). Es decir, la mitad de la docencia universitaria recae en profesores que o bien están en proceso de formación o bien, sin necesidad de acreditar su condición de doctores, tienen una vinculación con la universidad de carácter más bien episódico.

Los profesores asociados, según la Ley de Reforma Universitaria (LRU), no podían superar en ningún caso el 20% del total en los estudios de ciclo largo y el 30% en los de ciclo corto. La situación parece haber desbordado esas previsiones. Esto hace suponer que se ha cubierto mayoritariamente el enorme crecimiento de estudiantes a partir de la contratación de profesores asociados, que, en gran parte, no realizan otra función profesional que la que se deriva de su labor docente²⁵. Las últimas cifras indican que en las universidades españolas hay más de 9.000 profesores doctores en precario (2.900 ayudantes doctores, 4.000 asociados a tiempo completo y 2.100 asociados a tiempo parcial)²⁶. Esta situación se pretende resolver con un nuevo nivel: el profesor contratado, de similares características a los que en los años setenta y ochenta se denominaron Profesores No Numerarios (PNN) y que acabaron convirtiéndose, la inmensa mayoría de ellos, en numerarios o estables después del proceso conocido como de “idoneidades”.

Una vez más, la diversidad es la pauta. En el curso 1997/98 en algunas universidades ejercían un 15% de catedráticos –en la de Cantabria o en la de Córdoba–, mientras en otras no llegaban al 6% –como las de Jaén, Pom-

²⁵ En ciertas áreas de conocimiento (sistema administrativo de agrupar a todos los profesores de una misma especialidad en toda España) la proporción de profesores asociados es mayoritaria. Así ocurre en Medicina (el récord lo tiene Fisioterapia con un 74% de asociados), Arquitectura (68,5% de asociados en Proyectos Arquitectónicos), Traducción e Interpretación (por su condición de extranjeros en muchos casos) e Informática.

²⁶ *El País*, 22 de noviembre de 1999.

peu Fabra, Jaume I, Rey Juan Carlos, Cádiz o Burgos-. Por otro lado, el número de profesores asociados superaba el 50% en universidades como Cádiz, Huelva o Pablo de Olavide. En ninguna universidad se respeta el 20% fijado como límite de profesores asociados por la LRU en los estudios de ciclo largo; las que más se acercan son la Politécnica de Madrid, la de León o la de Córdoba²⁷.

Si asumiéramos como criterio –lo que es sin duda discutible– que aquella universidad mejor dotada de personal docente es la que acumula más profesores estables y formados con tiempo suficiente (catedráticos y titulares), deberíamos distinguir las universidades por la *ratio* de alumnos-profesor numerario que mantienen. La proporción de alumno-profesor estable ha empeorado como *ratio* media entre 1990 y 1997. Si en 1990 era de 32,3 alumnos por profesor estable, en 1997 era de 33,7. Pero, en esa última fecha, las universidades oscilaban entre los 14,9 alumnos por profesor estable de la Universidad de Mondragón hasta los 202,3 de la Internacional de Cataluña. En general, las universidades de más reciente creación muestran unas *ratios* mayores (tabla 5).

En esta incursión en la situación de los diversos cuerpos del profesorado de las universidades españolas, no podemos dejar de mencionar un aspecto sobradamente conocido en la propia universidad, pero quizás menos fuera. El profesorado numerario (catedráticos y titulares, con plaza de funcionario adjudicada) de las 48 universidades públicas españolas presenta la siguiente distribución por grupos de edad: un 20,1% supera los 55 años, un 38,3% está entre los 45 y los 54, un 36,5% entre los 35 y los 44 y sólo un 5,1% tiene menos de 35 años²⁸. Estas cifras nos indican que en los próximos 20-25 años un 60% del núcleo duro del conjunto de profesores universitarios acabará su vinculación profesional con la universidad por motivos de edad.

Como venimos insistiendo, estos datos presentan notables diferencias por universidades. Hay algunas claramente “envejecidas”: el profesorado numerario por encima de los 55 años ronda el 30% en la Complutense, la Politécnica de Madrid y la UNED. Complementariamente, dos de estas universidades –Complutense y UNED, junto con la Autónoma de Madrid– presentan los porcentajes más bajos de profesores jóvenes (menores de 35 años): en torno al 1%, cuando la media está en el 5,1%. En cambio, ciertas universidades muestran su juventud en porcentajes más altos de profesores menores de 35 años: Pablo de Olavide (14,3%), Rey Juan Carlos (12,5%), La Rioja (11,9%) y Pública de Navarra (11,6%).

Uno de los temas que más reclama la atención en los análisis comparados sobre sistemas universitarios es la escasa presencia de mujeres en el

²⁷ Véase el indicador 2.8.4 del Anexo Estadístico.

²⁸ Véase el indicador 2.8.5 del Anexo Estadístico.

Tabla 5 – Evolución del ranking de la ratio alumnos por profesor (catedráticos y profesores titulares) por universidad. Cursos 1990/91-1997/98

Curso 1990/91		Curso 1996/97		Curso 1997/98	
Pompeu Fabra	12,6	Politécnica de Madrid	19,9	Mondragón	14,9
Politécnica de Madrid	19,4	La Laguna	21,1	Internacional SEK de Segovia	15,9
Córdoba	22,0	Navarra	21,8	Antonio de Nebrija	17,5
La Laguna	22,2	Politécnica de Cataluña	22,5	Politécnica de Madrid	19,7
León	24,0	Antonio de Nebrija	22,9	La Laguna	19,9
Valencia (Est. General)	24,1	Autónoma de Barcelona	25,1	Politécnica de Cataluña	20,3
Autónoma de Barcelona	24,7	Cantabria	25,9	Católica de Ávila	21,4
Navarra	25,2	Rovira i Virgili	26,2	Miguel Hernández de Elche	22,2
Politécnica de Valencia	25,2	Lleida	26,8	Navarra	22,4
Illes Balears	26,1	Autónoma de Madrid	27,1	Cantabria	24,0
Salamanca	27,3	País Vasco	27,4	Córdoba	24,0
Politécnica de Cataluña	27,4	Barcelona	28,2	Rey Juan Carlos	24,6
Cádiz	27,4	Córdoba	28,6	Rovira i Virgili	25,1
Autónoma de Madrid	27,7	Pompeu Fabra	29,3	Autónoma de Madrid	25,5
Cantabria	29,3	Valladolid	29,6	Barcelona	25,8
Granada	29,7	Salamanca	30,4	Autónoma de Barcelona	26,2
Extremadura	30,0	Oviedo	30,5	Oviedo	27,3
Pública de Navarra	30,2	Politécnica de Valencia	30,9	Pompeu Fabra	27,5
Alcalá de Henares	30,4	Cádiz	31,1	Valladolid	27,6
Murcia	30,8	Alcalá de Henares	31,7	País Vasco	28,2
Pontificia de Salamanca	31,0	Illes Balears	32,2	Lleida	28,8
Castilla-La Mancha	31,2	Santiago de Compostela	32,4	Cádiz	29,6
Alicante	31,6	Complutense de Madrid	32,5	Salamanca	30,9
Carlos III de Madrid	32,6	Granada	32,6	Complutense de Madrid	31,0
Zaragoza	32,9	Extremadura	32,8	Alcalá de Henares	31,4
Valladolid	32,9	Las Palmas de Gran Canaria	33,5	Illes Balears	31,6
Málaga	34,1	Girona	33,7	Valencia (Est. General)	31,7
Complutense de Madrid	34,3	Valencia (Est. General)	33,9	Extremadura	31,9
Barcelona	35,4	Zaragoza	33,9	Las Palmas de Gran Canaria	32,1
Oviedo	35,7	La Rioja	34,1	La Rioja	32,2
Las Palmas de Gran Canaria	36,4	Murcia	34,9	Granada	32,3
País Vasco	36,6	Pública de Navarra	36,0	Politécnica de Valencia	33,1
Sevilla	37,0	Alfonso X el Sabio	37,6	Almería	33,1
Vigo	37,1	Alicante	38,1	Pública de Navarra	33,8
A Coruña	37,2	A Coruña	38,2	Murcia	34,0
Santiago de Compostela	37,3	León	38,2	Girona	34,1
Pontificia de Comillas	51,5	Jaume I de Castellón	38,2	Zaragoza	34,3
Deusto	90,8	Europea de Madrid	39,4	Burgos	34,5
UNED	148,5	Almería	40,1	Santiago de Compostela	34,9
Almería	-	Málaga	40,1	León	35,1

Sigue **Tabla 5 – Evolución del ranking de la ratio alumnos por profesor (catedráticos y profesores titulares) por universidad. Cursos 1990/91-1997/98**

Curso 1990/91		Curso 1996/97		Curso 1997/98	
Huelva	–	Sevilla	40,4	Vic	37,1
Jaén	–	Burgos	41,3	Sevilla	38,2
Pablo de Olavide de Sevilla	–	Castilla-La Mancha	44,1	Alicante	41,2
Burgos	–	Vigo	48,6	A Coruña	42,2
Católica de Ávila	–	Jaén	49,6	Vigo	42,2
Internacional SEK de Segovia	–	Carlos III de Madrid	55,6	Málaga	42,7
Girona	–	Huelva	58,5	Castilla-La Mancha	44,0
Lleida	–	Ramón Llull	60,8	Jaén	44,0
Rovira i Virgili	–	Pontificia de Comillas	62,6	Jaume I de Castellón	44,2
Internacional de Cataluña	–	Oberta de Cataluña	91,5	Europea de Madrid	47,6
Oberta de Cataluña	–	Deusto	117,5	Carlos III de Madrid	49,6
Ramón Llull	–	San Pablo-CEU	143,9	Huelva	59,2
Vic	–	UNED	172,5	Ramón Llull	60,6
Jaume I de Castellón	–	Pontificia de Salamanca	213,5	Pontificia de Comillas	63,5
Miguel Hernández de Elche	–	Pablo de Olavide de Sevilla	–	San Pablo-CEU	98,4
Rey Juan Carlos	–	Católica de Ávila	–	Alfonso X el Sabio	105,9
Alfonso X el Sabio	–	Internacional SEK de Segovia	–	Deusto	108,9
Antonio de Nebrija	–	Internacional de Cataluña	–	Pablo de Olavide de Sevilla	120,1
Europea de Madrid	–	Vic	–	Oberta de Cataluña	130,4
San Pablo-CEU	–	Miguel Hernández de Elche	–	Pontificia de Salamanca	161,4
Mondragón	–	Rey Juan Carlos	–	UNED	182,3
La Rioja	–	Mondragón	–	Internacional de Cataluña	202,3
Total	32,3	Total	34,5	Total	33,7

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Estadística de la enseñanza universitaria en España. Curso 1990-91, 1993;* y datos INE.

cuerpo docente. En el contexto internacional, España está por encima de la media. En recientes estudios se pone de relieve que, en porcentaje de profesoras universitarias a tiempo completo, nuestro país es superado sólo por Estados Unidos, Francia y Finlandia; este último país tiene la tasa más alta, con el 18%. España está por delante de Canadá, Noruega, Suecia, Italia, Reino Unido, Dinamarca, Suiza o Alemania (con porcentajes en algunos casos que no llegan a la mitad del de España)²⁹.

Según las cifras más recientes del INE, correspondientes al curso 1997/98 y respecto al total del cuerpo docente, uno de cada tres profesores es mujer. Las universidades con mayor presencia femenina entre su profesorado son la Europea de Madrid, la de Vic, la Oberta de Cataluña y la Al-

²⁹ *El Mundo*, 29 de noviembre de 1999.

fonso X el Sabio. Todas ellas son universidades privadas de reciente creación y sus porcentajes no llegan en ningún caso al 50%. Las cifras más bajas se dan en las universidades politécnicas de Cataluña, Madrid y Valencia, donde en torno a uno de cada cinco docentes es mujer³⁰.

La situación varía notablemente en función de la categoría profesional. Mientras el 13,8% de los catedráticos son mujeres, la presencia femenina alcanza porcentajes significativamente más altos entre los ayudantes, categoría donde se sitúan los profesores más jóvenes y donde comienzan las carreras docentes, en la que casi uno de cada dos es mujer (47,2). Así, es previsible un acercamiento progresivo entre ambos sexos, que se empieza a detectar ya en el cuerpo de profesores titulares, donde las mujeres representan el 35,5%.

Universidades privadas: una fotografía distinta

La proliferación de las universidades privadas es uno de los grandes elementos de modificación del sistema universitario español en los últimos años. Han favorecido la competencia y el pluralismo en la oferta de estudios de enseñanza superior. Hemos de recordar que en 1981 existían sólo cuatro universidades no públicas: la Pontificia de Salamanca, la Pontificia de Comillas, la de Navarra y la de Deusto. En el curso 1999/00 son 16 las universidades privadas que han abierto sus aulas a más de 86.000 estudiantes. Por tanto, mientras que las universidades privadas representan el 25% del total de las instituciones de enseñanza superior en España, su proporción sobre el total de alumnos se reduce al 5,5% del total. A pesar de ello, se perciben unos índices de crecimiento en la matriculación ligeramente superiores a los de las públicas, lo cual es aún más significativo, ya que su matrícula no está subvencionada.

En general, la oferta de las universidades privadas ha operado en dos campos distintos. Por un lado, han ofertado plazas en estudios ya muy consolidados y considerados "seguros" (Derecho, Empresariales, Enfermería...). Por otro lado, han tratado de ganar cuota de mercado en estudios más innovadores o que parecen adaptarse mejor a las nuevas demandas del mercado (Turismo, ingenierías técnicas, Ciencias del Deporte, Educación Social...).

Las universidades privadas, a pesar de que entre ellas se cuenten algunas con larga tradición (Universidad de Navarra, Universidad de Deusto, diversos centros de la Ramón Llull, las Pontificias...), presentan un profesorado muy inestable: pocos catedráticos y titulares y muchos profesores contratados y asociados. Sólo unos pocos casos superan el 35% de profesorado de las categorías que requieren el título de doctor (catedrático y ti-

³⁰ Véanse los indicadores 2.8.6 y 2.8.7 del Anexo Estadístico.

tular), cifra claramente inferior a la media del conjunto de las universidades (51%). El peso de los asociados o de otras formas de contratación es destacado en ciertos casos, y casi siempre se sitúa por encima de los parámetros de las públicas. Así, el grueso del cuerpo docente de algunas universidades se sitúa en la categoría "otros": el 79% en la Pontificia de Salamanca, el 75,6% en la San Pablo-CEU, el 68,8% en la de Vic y el 66,7% en la de Deusto. Con porcentajes muy altos de asociados se encuentran la Pontificia de Comillas (79%), la Europea de Madrid (75,4%) y la Ramón Llull (59,6%); mientras, la Universidad Alfonso X el Sabio tiene un 43,8% de asociados y un 43,8% de ayudantes y la de Navarra un 43,9% de asociados y un 23,5% de ayudantes³¹.

Estas cifras, unidas a la muy discreta investigación que realizan (con la excepción de la Ramón Llull, la de Navarra y la Pontificia de Comillas, con significativas cuotas de investigación para empresas, así como la de Deusto, con mayor presencia investigadora en el ámbito de la administración autonómica), nos indican que estamos ante centros de enseñanza superior muy circunscritos a la docencia y con una presencia menor de profesorado con título de doctor.

Un campo en el que pueden abrirse nuevas iniciativas es el de las denominadas universidades corporativas o universidades de empresa. En España existe ya una universidad reconocida oficialmente, la Universidad de Mondragón, vinculada a la Corporación Cooperativa de Mondragón (MCC). Se están gestando nuevos proyectos de universidad-empresa en el campo de la hostelería y existen muchas iniciativas de tercer ciclo asociadas a empresas y bufetes profesionales. Este proceso ha alcanzado proporciones de fenómeno en Estados Unidos y empieza a ser significativo en Europa. Todo ello refuerza más la necesidad de diversificar nuestra concepción sobre qué entendemos por universidad.

Dimensión internacional

En los últimos años, las universidades españolas han experimentado un profundo y rápido proceso de internacionalización. Nuestra entrada en la Unión Europea en 1986 explica en gran medida esta evolución. Pero no ha sido menor en los últimos años la incidencia de las conexiones con América Latina, que han gozado de un gran desarrollo también en el campo de la enseñanza superior y la cooperación universitaria.

Así, en el curso 1998/99 más de 9.600 alumnos europeos cursaron parte de sus estudios en España a través del Programa Erasmus en las 38 universidades de las que tenemos datos. Francia, Italia, Alemania y Reino Unido, por este orden, son los países que más estudiantes aportan y Grecia e

³¹ Véase el indicador 2.8.4 del Anexo Estadístico.

Irlanda los que menos. Por universidades, las que mayor presencia de estos becarios tienen son las universidades de Zaragoza, Complutense, Barcelona, Autónoma de Barcelona, Sevilla, Valencia y Politécnica de Cataluña, que representan el 57% del total –hay que recordar que no disponemos de datos completos de todas las universidades–³².

Por otra parte, es importante resaltar que se han instalado en España algunas universidades extranjeras que ofrecen estudios no homologados en nuestro país. De esta manera, en el curso 1995/96 (el único del que disponemos de datos) unos 3.000 alumnos cursaban estudios en cinco universidades extranjeras, que contaban con unos 420 profesores. Destaca la Schiller International University, con 1.800 alumnos y 280 profesores³³. Hay otros muchos centros que ofrecen estudios que se presentan como de grado superior, pero los datos que aquí reseñamos corresponden a los centros que se autocalifican como universidad.

Por otro lado, en un reciente trabajo publicado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas³⁴ se comprueba que de las 6.000 becas concedidas por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) entre 1992 y 1997 para latinoamericanos casi el 60% se destinaron a estancias en universidades españolas. Cerca del 50% de esos becarios estudiaron en las universidades Politécnica de Cataluña, Complutense, Politécnica de Madrid y Autónoma de Barcelona. Por comunidades autónomas, Madrid y Cataluña concentraron más del 60%, mientras el resto de las becas se distribuyeron entre las demás, en proporciones que nunca superan el 7% del total.

2.3 *El variado mapa de la investigación universitaria*

Si el mundo de la docencia universitaria es extremadamente diverso, mucho más lo es el de la investigación universitaria. Hemos mencionado ya el extraordinario salto dado en la actividad investigadora en España en las dos últimas décadas, tanto en los recursos disponibles como, sobre todo, en el número de investigadores que, de una u otra manera, se han integrado en multitud de proyectos y contratos de investigación.

En España las universidades tienen un peso muy significativo en el sistema de ciencia e investigación. De los más de 726.000 millones gastados en nuestro país en I+D en 1998, el 17,3% se destinó a la investigación en las Administraciones Públicas, el 49% en investigación en empresas, el 32,5%

³² Véase el indicador 2.8.8 del Anexo Estadístico.

³³ *El País*, 8 de octubre de 1996.

³⁴ Sebastián, J., *Informe sobre la Cooperación Académica y Científica de España con América Latina*, CRUE, Madrid, 1999.

en universidades y el 1,1% en las instituciones privadas sin ánimo de lucro. El gasto público en investigación destinado a universidades es el que más ha crecido porcentualmente, aumentando en un 325,5% entre 1988 y 1998.

En 1997, las universidades recibieron más del 50% de los recursos económicos destinados a financiar proyectos de investigación por parte de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), una de las principales fuentes de financiación de I+D en nuestro país. Por sectores, la presencia de las universidades es mayoritaria (más del 75%) en investigación de tecnológicas avanzadas de la producción, en la de la información y de las comunicaciones, en aplicaciones y servicios telemáticos y en tecnologías de procesos químicos. Desciende significativamente (menos del 38%) en los sectores de biotecnología, investigación espacial y tecnología de los alimentos³⁵.

Si analizamos los datos por universidades, en 1997 las politécnicas de Madrid y Cataluña fueron las que más ingresos recibieron: un 10,8% y un 9,4% del total, respectivamente. A bastante distancia se situaron la Complutense (6%), Zaragoza (5,8%), Barcelona (5,8%), Autónoma de Madrid (5,7%), Valencia (4,6%), Autónoma de Barcelona (4,4%) y Politécnica de Valencia (4,1%). Esas nueve universidades juntas superan el 56% de los recursos, mientras las otras 38 que participaron en proyectos de la CICYT se reparten el resto, otra vez de manera muy desigual³⁶. Hemos de recordar que esas nueve universidades sólo representan el 27% del total de alumnos y el 34% de profesores en ese mismo año.

Esta falta de relación entre los recursos recibidos de la CICYT y la dimensión de las universidades es aún más significativa si observamos las dos universidades politécnicas mencionadas en primer lugar (Madrid y Cataluña). Su porcentaje en el total del gasto en I+D en universidad de la CICYT en 1997 fue de un 20%, mientras que su peso en alumnos fue del 5,3% y su profesorado representaba sólo el 7% del total de profesores universitarios del país. La Universidad Autónoma de Madrid y la Autónoma de Barcelona acumulan el 10,1% del total de los recursos de I+D, con un 4,4% de alumnos y un 6% de profesores. La desproporción también se observa en los casos de la Universidad de Zaragoza y de la Politécnica de Valencia, cuyos porcentajes de recursos duplican los de sus alumnos y profesores. En otras muchas universidades los recursos obtenidos para investigación de la CICYT son justo la mitad de la proporción de alumnos que tienen en el conjunto del país.

Hay que mencionar la débil presencia de las universidades privadas. Entre la Universidad de Navarra, la Ramón Llull y, aún más distanciada,

³⁵ Véase el indicador 2.8.9 del Anexo Estadístico.

³⁶ Véase el indicador 2.8.10 del Anexo Estadístico.

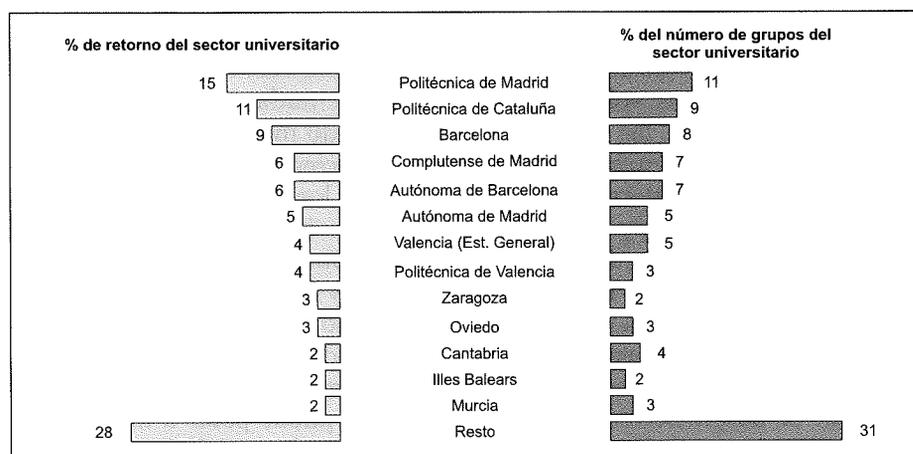
la Pontificia de Comillas acumulan poco más del 1% del total de los recursos, cuando su porcentaje de alumnos es el doble en el total español.

Los ingresos por actividades de investigación y formación no reglada, que incluyen tanto la participación en proyectos de investigación de carácter competitivo como contratos con empresas y administraciones, así como la prestación de servicios externos, han aumentado de forma muy notable en los últimos años, constituyendo una fuente de financiación suplementaria y de diversificación de ingresos para muchas universidades. En 1992 el conjunto de las universidades recibió más de 13.000 millones de pesetas. En 1998 la cifra total aumentó significativamente hasta los 23.000 millones. La parte correspondiente a I+D supera en ambos casos el 50% del total de recursos, aunque ha descendido más de tres puntos en estos seis años. Proporcionalmente, los apartados que más han crecido son los de formación no reglada y prestación de servicios.

Los datos varían también si examinamos los recursos obtenidos por investigación y formación no reglada por cada universidad que se recogen en las estadísticas de la Red OTRI (Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación). Aunque en la información más actualizada de que disponemos, correspondiente a 1998, no están recogidas todas las universidades, resulta de interés destacar algunos datos. En el total de recursos obtenidos en 1998 por todos los conceptos, en los primeros lugares se sitúan las tres universidades politécnicas de Cataluña, Madrid y Valencia, cuyos recursos (más de 2.000 millones cada una) representan el 31% del total de los ingresos obtenidos por las universidades españolas por estos conceptos. Destaca también la Universidad de Santiago, que, si bien presentaba resultados más discretos en los datos de la CICYT, en este análisis más global de recursos por investigación y formación no reglada obtiene un 7% del total, cuando su porcentaje de alumnos es del 2,6% y el de sus profesores del 2,3% del total. Por encima de los 1.000 millones se encuentran también la Autónoma de Barcelona (6%) y la Complutense (5%).

Pero en esos datos ha de tenerse en cuenta que cada universidad despunta en ciertos aspectos. Así, la Politécnica de Valencia destaca en el apartado de apoyo técnico y prestación de servicios (un 80% de su total), mientras que otras universidades (las politécnicas de Madrid y Cataluña y la Autónoma de Barcelona) concentran sus recursos en I+D. La Universidad de Santiago sobresale en apoyo técnico y formación no reglada. Las universidades privadas antes mencionadas (Navarra, Ramón Llull y Pontificia de Comillas, con el añadido de Deusto) tienen una significativa presencia, con un 8% del total. La mayoría de ellas buscan sus recursos de I+D directamente a través de sus contactos con el mundo de las empresas más que en las convocatorias abiertas de la CICYT y otros organismos públicos³⁷.

³⁷ Véase el indicador 2.8.11 del Anexo Estadístico.

Gráfico 2 – IV Programa Marco de I+D en la Unión Europea. Participación de las universidades. 1994-1998

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la CICYT.

Respecto a las entidades con las que las universidades firman acuerdos de investigación y formación, se observan también notables diferencias. Si tomamos como referencia las citadas seis universidades que ocupan los primeros lugares, entre las politécnicas, la de Cataluña destaca por el importante peso de los acuerdos con empresas nacionales, la de Valencia se distingue por los convenios con empresas internacionales y la de Madrid por sus contratos con la Administración central. La Autónoma de Barcelona y la de Santiago muestran altos porcentajes en acuerdos con sus respectivas Administraciones autonómicas, mientras que la Complutense concentra en las empresas nacionales el 61% de los convenios³⁸.

Finalmente, quisiéramos señalar que en lo referente a las convocatorias de investigación europea, los únicos datos disponibles (aportados por la CICYT) muestran que en lo referente al IV Programa Marco de I+D de la Unión Europea, más del 50% del retorno en recursos obtenido por las universidades españolas se concentró en las universidades siguientes (gráfico 2): Politécnica de Madrid (15%), Politécnica de Cataluña (11%), Barcelona (9%), Complutense (6%), Autónoma de Barcelona (6%) y Autónoma de Madrid (5%).

2.4 Universidades distintas, ¿prioridades distintas?

El panorama universitario español, como ha podido comprobarse, es complejo, tanto por su gran tamaño como por su enorme diversidad. No

³⁸ Véase el indicador 2.8.12 del Anexo Estadístico.

resulta fácil orientarse. Todas las universidades son aparentemente iguales y, sin embargo, todas son muy distintas. E incluso dentro de cada universidad, los diversos centros presentan grandes diferencias en sus orientaciones: unas más profesionales, otras más académicas, unas con más tendencia a los estudios aplicados, otras más orientadas a la investigación básica. Por otro lado, las universidades han vivido mucho tiempo encerradas en sí mismas y muchas de ellas prefieren arreglar sus problemas desde su propia lógica interna. Cuesta penetrar en los datos, en las cifras, en todo aquello que pueda permitir comparar y discriminar. Y esa prevención responde a que se considera que los distintos puntos de partida, las diferentes composiciones de los claustros docentes y las variadas tradiciones y realidades en que se mueven las universidades no permiten comparaciones fáciles. ¿El éxito investigador de una universidad depende sólo de la capacidad de sus profesionales o del entorno más o menos potente e innovador en el que se desenvuelven sus actividades? ¿Se puede pedir a una universidad que sea puntera en investigación aplicada si la realidad en la que se encuentra no le proporciona incentivos para ello? Pero, ¿no puede responderse a esa distinta realidad con diferentes estrategias, como demuestran algunas universidades del país? ¿Es un problema de recursos o de dirección y de existencia de proyectos y estrategia?

Lo que parece claro es que en España tenemos universidades que destacan por el número de alumnos, por su orientación profesional, por su potencia investigadora, por varias cosas a la vez, y otras que no resaltan por ninguna de estas razones. En el cuadro 3 intentamos visualizar parte de lo dicho, situando las distintas universidades según destaquen por su alta o baja presencia de alumnos y por su mucha o poca incidencia investigadora. En la casilla I estaría, por ejemplo, la Universidad Complutense o la de Barcelona. En la II podríamos situar universidades como las de Jaén y Alicante que, con una presencia relativamente alta de alumnos, dada

Cuadro 3 – Variantes en la clasificación de las universidades españolas en función del énfasis en la investigación y el número de alumnos

UNIVERSIDADES CON:	MUCHO énfasis en INVESTIGACIÓN	POCO énfasis en INVESTIGACIÓN
MUCHOS ALUMNOS	I	II
POCOS ALUMNOS	III	IV

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

su juventud, no presentan perfiles tan significativos en investigación, o el muy especial caso de la UNED, universidad que muestra una notable disfunción entre el número de profesores estables y su proporcionalmente débil presencia investigadora. En el cuadrante III colocaríamos a universidades ya asentadas como las Autónomas de Madrid y Barcelona o las Politécnicas de Madrid y Cataluña, ya que, comparativamente, tienen un número alto pero contenido de alumnos y una fuerte vocación investigadora, o las nuevas universidades Pompeu Fabra y Carlos III. En la IV encontraríamos a buena parte de las universidades privadas de reciente creación o alguna pública también nueva como la de La Rioja o Burgos.

Esta amalgama de diferencias y contrastes, ¿ha sido producto del azar?, ¿ha respondido a una estrategia o a la tendencia al incrementalismo propia de una institución autogobernada (o no gobernada) por sus profesionales? Éstas son algunas de las preguntas que nos planteamos. Pretendemos ayudar con nuestras reflexiones a que se les busque respuesta desde las propias instituciones.

3. ¿Qué hacer con nuestras universidades?

La pregunta que da título a este apartado es demasiado ambiciosa, aunque también es la primera que nos reclama el sentido común. Desde hace algunos años han proliferado los textos y los espacios de debate sobre *los retos del sistema universitario*. Retos sobre los que se ha alcanzado un notable grado de acuerdo –quién se atreve a negar el advenimiento de la sociedad del conocimiento y la necesidad de vincular el ámbito académico con su entorno económico y social–, pero ante los cuales no parece haberse diseñado una respuesta convincente³⁹. O quizá sería mejor decir que se han articulado diversas respuestas, que éstas se han elaborado con unos conceptos y un vocabulario convincentes, pero que su efectividad ha sido escasa. Y no nos estamos refiriendo únicamente a que sus resultados tangibles no han sido todo lo brillantes que cabría esperar, sino a algo más profundo: los propios miembros de la comunidad universitaria, a pesar de la seducción de algunas de las respuestas, del trabajo y el esfuerzo que les han dedicado, no confían en que sus posibilidades de éxito sean excesivas. Se encuentran, pues, contentos con los nuevos retos, entretenidos con proyectos de adaptación y, sin embargo, no parece que se acaben de creer ni una cosa ni la otra.

Para justificar un párrafo como el anterior, en las próximas páginas procederemos con el siguiente argumento: en primer lugar, recordaremos, de forma somera, el consenso sobre los retos y las dificultades del sistema

³⁹ El *Libro Blanco sobre educación y formación* de la Comisión Europea ha descrito los retos de la universidad europea a partir de tres motores de cambio: el de la sociedad de la información, el de la mundialización y el de la civilización científico-técnica.

universitario español; en segundo lugar, repasaremos qué se ha hecho –o se está haciendo aún– y los resultados que parecen obtenerse; y, finalmente, intentaremos sugerir algunas respuestas adicionales al interrogante inicial sobre qué hacer con nuestras universidades.

3.1 Retos y dificultades

Las universidades –escuchamos en múltiples foros– ya no pueden limitarse a sus tareas tradicionales de generar conocimientos científicos y suministrar una mano de obra de licenciados profesionalmente capacitados. Las universidades actuales deben involucrarse en procesos de formación continuada, mejorar la calidad y la competitividad de sus actividades, intensificar sus relaciones con el entorno, incidir en el ordenamiento urbanístico de las ciudades, transferir tecnologías a los sectores público y privado, facilitar el tránsito a la ocupación, fomentar el desarrollo del territorio donde se encuentren ubicadas... Las demandas, por lo tanto, no sólo se han ampliado, sino que también se han hecho más complejas: ya no se limitan al ámbito interno, sino que provienen de un entorno cada vez más exigente.

Ante esta situación, aceptada por todos, las universidades presentan problemas de adaptación. Los discursos generalistas mencionan dificultades asociadas a la masificación de sus aulas, a la heterogeneidad del alumnado, a una financiación insuficiente, a la crisis de las formas tradicionales de enseñar, a la inadecuada relación entre la formación práctica y la teórica, a la incapacidad para ofrecer productos académicos no reglados o a la debilidad del vínculo con el tejido social. Cada uno de estos temas, así como otros que también podríamos sugerir, es difícilmente rebatible y, por lo tanto, alcanza un nivel de consenso parecido al que se obtiene respecto a los retos del sistema.

Sin embargo, estas dificultades pueden verse más como síntoma que como causa de las dolencias de nuestras universidades: son el dolor de cabeza que produce el virus de la ingobernabilidad de las instituciones universitarias. Un virus que persiste porque, aunque tomamos analgésicos para aliviar el dolor, no hemos encontrado aún el antibiótico que ataque su causa. Efectivamente, las universidades sufren problemas de masificación o de capacidad de renovación pedagógica; pero, a la vez, padecen fundamentalmente un déficit en su capacidad de gobierno o, en otros términos, en su capacidad para articular respuestas efectivas a estos problemas⁴⁰.

⁴⁰ En este sentido, Eric Froment (“Models de gestió i govern per a la universitat europea del segle XXI”, *Revista Econòmica de Catalunya*, n. 37, 1999) nos advierte del doble déficit y la doble necesidad de las universidades europeas: disponer de una estrategia clara y coherente y de un gobierno fuerte.

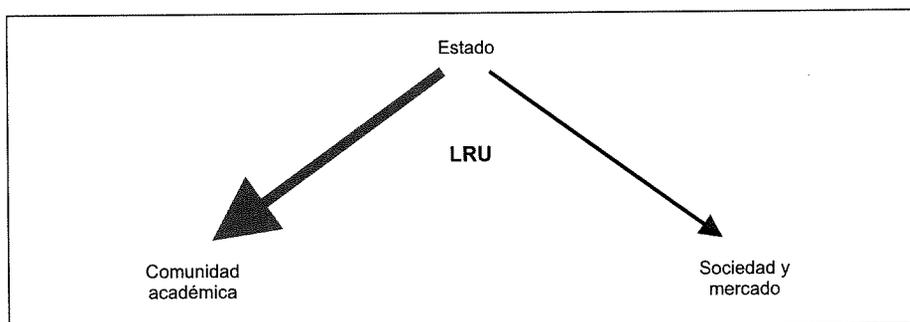
Una buena forma de entender estas dificultades de gobierno es la que nos ofrece Josep M^a Vallès⁴¹ cuando analiza la incapacidad de las universidades para establecer un vínculo adecuado entre su autonomía de acción y su déficit de responsabilidad frente a los resultados obtenidos. Este déficit, producto del modelo de organización universitario español –como veremos a continuación–, es para muchos la razón de que la mayoría de las respuestas a los problemas, por bien intencionadas que sean, acaben chocando con el muro de la inoperancia.

El modelo universitario adoptado en España a partir de la LRU, además de experimentar una importante expansión cuantitativa y una creciente complejidad, se caracteriza por un proceso de relativa desregulación de sus operaciones (cuadro 4). Hasta entonces, el organismo regulador y coordinador del sistema universitario había sido el Estado, que ejercía sus funciones desde una burocracia altamente centralizada y jerarquizada. En otros países, en cambio, se utilizaba –como hemos comentado ya– o bien a la propia comunidad académica (modelo germánico) o bien a la sociedad y al mercado (modelo anglosajón) como instancias reguladoras. En su apuesta modernizadora, la LRU modifica la posición tradicional de las universidades españolas en ambas direcciones: de forma moderada hacia la regulación social y de manera más acusada hacia la propia comunidad académica o, en palabras de Josep M^a Vallès, hacia la *autorregulación estamental*. Este doble movimiento genera incongruencias y dificulta la gobernabilidad del sistema.

Para dar soporte a esta transformación, el gobierno de las universidades españolas se caracteriza, a partir de la LRU, por la siguiente *arquitectura institucional*⁴²:

- ▶ Rigurosa participación estamental (profesores, personal no docente y alumnos).

Cuadro 4 – Modelo universitario a partir de la Ley de Reforma Universitaria (LRU)



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

⁴¹ Vallès, J. M., "Gobierno universitario: entre la autogestión estamental y la responsabilidad social", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 5-6, 1996, p. 59-67.

⁴² *Ibidem*, p. 60.

- ▶ Carácter electivo de todos los órganos colegiados y unipersonales de gobierno.
- ▶ Presencia de una representación de los poderes públicos y de los actores sociales en un único órgano, el Consejo Social.
- ▶ Identificación del rector como ejecutor de las decisiones de los demás órganos de gobierno y como representante externo.
- ▶ Uniformidad del sistema de gobierno para todas las universidades públicas.

Otra vez en palabras de Josep M^a Vallès, nos encontramos ante la “transformación de un *modelo jerarquizado y burocratizado* en un *modelo autogestionado y estamental*”. Autogestionado por la autonomía de que disfruta la comunidad académica en la regulación y control del sistema y estamental porque esta comunidad académica se manifiesta y participa a través de tres grupos diferenciados y representados en todos los órganos de gobierno.

Los resultados de la aplicación de este nuevo modelo son ambivalentes. Por un lado, la transformación experimentada en el volumen y la calidad de las universidades españolas arroja un incuestionable saldo positivo. Por otro lado, el modelo presenta unos “cuellos de botella” que parecen impedir –o al menos dificultan enormemente– la tarea de cambio que exigen los retos de la universidad actual. Podemos resumir estas dificultades en los siguientes puntos⁴³:

- La falta de política universitaria, tanto desde la órbita ministerial como desde las distintas comunidades autónomas.
- Un proceso institucional de toma de decisiones lento y costoso.
- Una participación estamental que refuerza los mecanismos de veto y tiende a producir resultados conservadores.
- Un modelo colegial que difumina las responsabilidades individuales.
- Los intereses corporativos tienden a sustituir las visiones globales sobre la institución.
- Los dirigentes universitarios electos forman parte, mayoritariamente, del colectivo de profesores y, en consecuencia, adolecen de la formación ejecutiva que les exige el cargo, se encuentran sometidos a excesivas presiones por parte de sus colegas y, además, ven como su dedicación se ve penalizada en términos científicos.
- El Consejo Social se ha mostrado como un órgano débil y ambiguo –como señalábamos ya en el *Informe España 1994*⁴⁴–.

Esta enumeración, que podríamos extender, se materializa en dos rasgos del sistema de gobierno universitario: la *incapacidad para tomar deci-*

⁴³ *Ibidem*, p. 61.

⁴⁴ Fundación Encuentro. CECS, *op. cit.*, 1995.

siones y el sesgo en los resultados que se obtienen cuando, eventualmente, se toma alguna decisión. Las universidades, por lo tanto, sufren aparentemente un doble virus: el de la *parálisis congénita* y el de los *resultados adversos*. El primero se refiere al bloqueo decisional perenne en el que parecen encontrarse nuestras universidades a pesar de su activismo sectorial; y el segundo, a que parecen buscar con sus sistemas de funcionamiento interno lo contrario de lo que dicen querer conseguir. En los cuadros 5 y 6 se pueden ver ejemplos concretos, como forma más literaria de exponer con detalle los aspectos mencionados.

Cuadro 5 – La parálisis congénita

Hace un par de años, la Facultad X –como tantas otras– inició un proceso de revisión de su plan docente. La causa inmediata era la necesidad de adaptarse a las directrices del ministerio, aunque en la Junta de Facultad (el órgano de gobierno) se acordó aprovechar la ocasión para adaptar el plan de estudios a los retos del momento.

La Junta de Facultad delegó en una comisión la tarea de elaborar una propuesta de revisión. Esta comisión estaba formada por el vicedecano de ordenación académica, los directores de los departamentos más implicados en la docencia, el responsable de la secretaría, el administrador del centro y un grupo de representantes de los estudiantes. Se disponía de algo más de un año para aprobar el nuevo plan de estudios y se presentó un calendario que preveía una reunión quincenal de la comisión, una presentación del primer borrador al conjunto de la comunidad académica, una revisión del texto en función de los comentarios recogidos y, finalmente, su aprobación oficial en la Junta de Facultad.

Las primeras reuniones se dedicaron a organizar el trabajo de la comisión. Una vez establecido el calendario, se encargó al vicedecano que presentara una primera propuesta de carácter técnico; es decir, que no se ocupara de los objetivos genéricos sino únicamente de la coherencia con las instrucciones ministeriales. El vicedecano, en aquel momento un profesor sin rebaja docente y con diversos proyectos de investigación en marcha, empleó algo más de un mes en darse cuenta de que no entendía las instrucciones ministeriales, que no captaba las sutiles diferencias entre los créditos obligatorios y los troncales y que la documentación que con tanto esfuerzo había intentado descifrar no era la que tocaba. Finalmente, pidió ayuda al responsable de la secretaría, aunque éste pensaba que estaba haciendo un trabajo que no le correspondía.

A partir de la primera propuesta técnica, entre el tercer y el cuarto mes, la comisión se reunió tres o cuatro veces. El vicedecano tenía que presentar algo que no acababa de entender, los estudiantes no asistieron porque no se sabía exactamente quiénes eran los representantes que se debían convocar, los directores de departamento aparecieron de forma intermitente y siempre con notables retrasos y, ahora sí, los miembros del personal no docente asistieron con regularidad y puntualidad a solventar las dudas y corregir las intervenciones de aquellos que, en su opinión, debían tomar las decisiones. El resultado del trabajo fue dar por buena la propuesta técnica. A partir de aquí, se solicitó a los directores de los diferentes departamentos que, en su calidad de especialistas docentes, prepararan propuestas de fondo para *adaptar la titulación a los nuevos y tan aceptados retos del momento*. La idea era que los estudiantes –los *clientes*– hicieran lo mismo, aunque, por una razón u otra, éstos seguían sin aparecer. Entre las vacaciones de Navidad, el período de exámenes y el trabajo de los directores de departamento se tardó dos meses en convocar la siguiente reunión.

Los estudiantes, ahora ya identificados, seguían sin aparecer. Algunos de los directores de departamento se presentaron, aunque no habían preparado ninguna propuesta. Este detalle, sin embargo, no fue ningún obstáculo para que improvisaran excelentes discursos –cuestión de oficio– y la reunión se alargara más de tres horas. El personal no docente, siempre en cuerpo presente, escuchaba con la actitud de quien ya lo ha visto todo y el vicedecano sufría intentando traducir los excelentes discursos en términos de créditos y asignaturas, siempre con un ojo puesto en las ya casi interpretadas directrices ministeriales. Ante las dificultades para avanzar, se solicitó al vicedecano que, una vez escuchadas todas las opiniones, asumiese la redacción de una propuesta.

Sigue Cuadro 5 – La parálisis congénita

La tarea era colosal, pues las opiniones habían sido no sólo múltiples sino también contradictorias. Así, después de un par de meses más de trabajo –y ya llegamos al décimo–, el vicedecano tenía preparada su propuesta. A partir de aquí, un mes para lograr reunir otra vez a la comisión (sin estudiantes y con ausencias importantes por parte de los directores de departamento) y otro mes para encontrarse un par de veces repitiendo la dinámica de los grandes e improvisados planteamientos. Y ya volvemos a encontrarnos como las vacaciones, ahora las de verano.

A la vuelta –ya finales de octubre–, tras una reunión para ver dónde se habían dejado las cosas, la comisión se da cuenta de que está fuera de plazo. Ya no hay tiempo para recabar la opinión de la comunidad universitaria y es necesario convocar con urgencia a la Junta de Facultad. Ésta se celebra a finales de año y el vicedecano presenta una propuesta –finalmente realizada en solitario– que es rechazada. Los estudiantes votan en contra porque no han participado, aunque reconocen que ha sido culpa suya y el contenido les parece el adecuado. Algunos profesores lamentan no haber sido consultados suficientemente y no entienden por qué ahora es tan urgente la aprobación de algo tan importante como la revisión del plan de estudios. Se decide, por lo tanto, no cumplir el calendario y aplazar las decisiones hasta que estén más maduras, así como agradecer al vicedecano los ingentes y nada recompensados esfuerzos realizados. El vicedecano no acaba de creerse lo ocurrido, pero se consuela pensando que su mandato finaliza y que pronto podrá olvidarse de todo el asunto para que alguien lo retome empezando desde la nada.

Cuadro 6 – Los resultados adversos

Para ilustrar esta segunda característica del gobierno universitario nos referiremos a una experiencia realizada con alumnos de Gestión Pública. Entre las herramientas de calidad se mencionan las encuestas para medir la satisfacción de los usuarios y los círculos de calidad, una especie de reuniones interdepartamentales donde, alejados de las rutinas diarias, se buscan soluciones a problemas que, sin ser urgentes, pueden ser importantes. En nuestra Universidad, los estudiantes han de completar regularmente una encuesta de satisfacción. También, en el marco de un programa de calidad, se realizan una especie de círculos de calidad (*grupos de mejora*), donde cualquier miembro de la comunidad puede no sólo participar sino también proponer los temas que serán discutidos con el fin de alcanzar alguna propuesta de cambio. Los alumnos conocen de primera mano las encuestas que ellos mismos rellenan, pero, como en la mayoría de las universidades, se quejan tanto de su redactado como del nulo impacto de los resultados que en ellas aparecen. Creen, no sin fundamento, que los resultados ni se hacen públicos ni sirven para nada. Se quiso aprovechar esta extendida opinión para proponer un ejercicio que consistía en simular un *grupo de mejora* cuyo objetivo era alcanzar una propuesta para mejorar el contenido de la encuesta y encontrar fórmulas que permitieran su utilización.

Los estudiantes abordaron en primer lugar un análisis de la redacción de las encuestas. Al principio, las críticas eran feroces, aunque éstas se iban matizando ante la necesidad de acompañarlas de una redacción alternativa. Quizá la conclusión más importante fue que las encuestas servían para medir si una “asignatura-profesor” gustaba o no, pero que era imposible conocer las razones de estos resultados. No podíamos saber si el éxito –o fracaso– se debía a lo que los estudiantes habían aprendido, a la simpatía del profesor, a su imagen física o a la mayor o menor introducción de casos prácticos. Las dificultades no sólo se encontraban en la redacción de la encuesta, sino sobre todo en el hecho de que cada estudiante valora positiva o negativamente en función de criterios y expectativas muy personales y divergentes. Esta conclusión se acompañó de un único tipo de propuesta: la inclusión de preguntas abiertas.

Pero fue en el segundo objetivo donde se detectó con mayor claridad la aparición de resultados adversos. Obviamente, la discusión se centró en dos temas: la necesidad o no de dar publicidad a los resultados y los premios y castigos que debían recibir los profesores evaluados. Sin estos instrumentos parece imposible pensar en ningún tipo de impacto o de utilización efectiva de las encuestas.

En primer lugar, respecto a la publicidad de las encuestas, se generó un clamor en contra de su opacidad y secretismo. Sin embargo, a medida que se avanzaba en el análisis de pros y contras iban apareciendo ideas alternativas: se puede, por ejemplo, penalizar a los profesores serios

Sigue Cuadro 6 – Los resultados adversos

y competentes en beneficio de los simpáticos, pero informales; o estar comparando lo incomparable, pues no es lo mismo una optativa con 20 alumnos que una obligatoria con 150. Además, apareció otro hecho curioso: los resultados de las encuestas eran más fáciles de obtener de lo que se pensaba. Todos los estudiantes estaban convencidos de que las encuestas no podían consultarse, pero ninguno de ellos lo había intentado. Así pues, se encargó a un par de ellos que intentarían acceder a esta supuestamente confidencial información. Tardaron algunos días en obtenerla, ya que la administración no sabía qué responder a una demanda que nunca antes les había formulado nadie, pero una vez superada la primera sorpresa les proporcionaron todo el material que quisieron, les permitieron fotocopiar los expedientes de los profesores y, si ésta hubiera sido su intención, los estudiantes no habrían tenido ninguna dificultad para empapelar las paredes de la facultad con los resultados *top secret* de las encuestas.

En segundo lugar, se abordó el tema de los premios y castigos para los mejores y los peores profesores. El trabajo consistió en repasar qué “zanahorias” y qué “palos” se podían utilizar. Los temas salariales eran intocables, los despachos podían ser importantes pero parecía imprudente promover una mudanza masiva cada año, discriminar el acceso a infraestructuras docentes e investigadoras parecía contraproducente y facilitar soporte administrativo a los mejores era incompatible con las restricciones financieras. Lo único que parecía quedar eran los horarios y las rebajas docentes. Sin embargo, se manifestaban con claridad los *resultados adversos*, cuyo origen se detecta en la distinta percepción que de cada factor tienen los estudiantes y los profesores. Para los profesores, la zanahoria significa tener menos docencia y escoger las asignaturas y los horarios más apetecibles; pero para los alumnos que el mejor profesor imparta menos clases y que las escoja en función de sus intereses puede ser un palo. Dicho de otra forma, si al mejor profesor se le pone a la disposición de las demandas de los alumnos puede mejorar la calidad docente, pero se le está penalizando personalmente. Al contrario, si se le recompensa por su trabajo –principalmente con una reducción del mismo– se estará condenando a los alumnos a sufrir a los peores profesores.

Ninguno de los *grupos de mejora* fue capaz de escapar de este callejón sin salida y, por lo tanto, no se logró concretar ninguna propuesta para mejorar las encuestas de los estudiantes.

Podríamos multiplicar los ejemplos en muchas historias de cualquiera de nuestras universidades. Sin embargo, para sistematizar sus conclusiones, nos parece adecuado remitirnos a los resultados obtenidos en la primera convocatoria del *Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*⁴⁵. En este proyecto han participado 46 universidades públicas y privadas con el doble objetivo de recabar información sobre la calidad de sus actuaciones y de proponer medidas específicas para mejorarla. El método de evaluación lo podemos resumir a partir del propio informe:

“El proceso de evaluación se inicia con una fase de revisión interna, seguida de otra de evaluación externa (revisión por pares) y concluye con la redacción de un informe, que la universidad debe hacer público, en el que se señalen los objetivos, la situación, puntos fuertes y débiles; y las acciones de mejora de la calidad que deberá emprender la institución a la vista de la evaluación realizada”.

Hemos intentado hacer un compendio de las principales dificultades que aparecen a partir del análisis conjunto de las 46 evaluaciones realiza-

⁴⁵ Secretaría General del Consejo de Universidades, *Informe sobre los resultados de la primera convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*, Consejo de Universidades, Madrid, 1997.

Cuadro 7 – Dificultades apreciadas en la evaluación de las universidades

LA ENSEÑANZA	
1. Metas y objetivos de las titulaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Indefinición de los objetivos • Imprecisión del perfil profesional y académico
2. Planes de estudio	<ul style="list-style-type: none"> • Disfuncionalidad de los planes • Escasa coordinación y adaptación de los programas • Deficiencias en la organización de la enseñanza • Mejora en los procesos de orientación
3. Desarrollo de la enseñanza	<ul style="list-style-type: none"> • Métodos docentes tradicionales • Inadecuación de los sistemas de evaluación • Mejora en los servicios universitarios
4. Resultados académicos	<ul style="list-style-type: none"> • Escaso rendimiento y excesiva variabilidad • Ineficacia en los métodos de revisión de exámenes • Variabilidad en la valoración de la calidad de los resultados
5. Alumnos	<ul style="list-style-type: none"> • Insatisfacción con el sistema de acceso • Imprevisión respecto al nivel de exigencia
6. Profesorado	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración positiva de su calidad • Valoración negativa de las políticas de personal • Escasa formación pedagógica • Inadecuación de los procedimientos de evaluación del profesorado • Ineficiencia de los departamentos
7. Instalaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de las instalaciones • Uso poco eficiente de los recursos disponibles
8. Relaciones externas	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de las relaciones de cooperación interuniversitaria • Debilidad de las relaciones universidad-empresa
LA INVESTIGACION	
1. Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Indefinición de los objetivos
2. Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de los recursos • Escasez de los medios –tanto humanos como materiales– de apoyo
3. Estructura	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de las relaciones universidad-empresa • Mejora en la madurez de los grupos investigadores • Mejora en la gestión de los procesos de investigación • Mejora en los resultados obtenidos • Disfuncionalidad de la plantilla docente
LA ORGANIZACION UNIVERSITARIA	
	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de planes de calidad • Fragmentación del proceso de toma de decisiones • Ineficiencia de los sistemas de información • Deficiencias en la gestión del personal • Ausencia de una cultura de servicio social • Rendimientos adecuados en la plantilla de personal y servicios • Calidad en los procesos administrativos

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Secretaría General del Consejo de Universidades, *Informe sobre los resultados de la primera convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*, Consejo de Universidades, Madrid, 1997.

das y, siguiendo el esquema del informe del Consejo de Universidades, en el cuadro 7 hemos clasificado estas dificultades en los siguientes bloques: la enseñanza, la investigación y la organización universitaria. De su lectura se desprenden algunos rasgos fundamentales que, por coherencia con el planteamiento presentado anteriormente, quisiéramos destacar:

— El problema fundamental es el del gobierno de la institución. A pesar de las múltiples dificultades identificadas en los informes de evaluación, destaca la valoración positiva que reciben los profesores, el personal administrativo, la actividad investigadora y las instalaciones disponibles. Los recursos de las universidades, por lo tanto, parecen adecuados, aunque, al mismo tiempo, aparecen críticas y déficit que nos hacen pensar en la mala utilización de los mismos. En este sentido, nos atreveríamos a sugerir que el mal gobierno universitario, lejos de ser una anécdota en un paisaje que tiende a autogobernarse, pervierte los recursos disponibles y puede generar, por llamarlo de alguna forma, *sinergias negativas*.

Los problemas de gobierno se manifiestan de formas diversas y en los propios informes de evaluación se reseñan algunos aspectos relevantes. En primer lugar, las universidades no gobiernan porque da la impresión de que no saben qué han de gobernar. Tal como se muestra en el cuadro anterior, nuestras universidades carecen de objetivos claros, no evalúan sus resultados, no conocen su impacto laboral, no tienen política de personal y, en definitiva, parecen dominadas por inercias irreflexivas. Caminan —y, como hemos visto antes, algunas con notable dinamismo— sin saber aparentemente ni a dónde ni para qué.

— Las universidades no se gobiernan porque no disponen de gobernantes. En las estructuras universitarias el mando no existe y la jerarquía está cada vez más difuminada en múltiples espacios y colectivos. Por poner un ejemplo, la bicefalia entre departamentos y facultades se traduce en una acusada disfuncionalidad en la que se comparten todas las responsabilidades y no se ejerce ninguna.

— Las universidades no se gobiernan porque a nadie parece interesarle ni preocuparle. La cultura estamental de los profesores y la burocrática de la administración pueden llegar a impedir cualquier intento de gobierno. Los profesores muestran un escaso interés por la universidad como proyecto colectivo; el personal de administración o se limita a cumplir su función y a buscar ventajas laborales o se siente agonizar ante lo que consideran incompreensión de sus despreocupados superiores (no olvidemos que los decanos, rectores o jefes de departamento son siempre profesores); y los estudiantes vienen y van sin acabar de entender nada. En palabras del informe del *Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*: “[...] Se constata que las instituciones no han establecido mecanismos para generar una cultura específica sobre la enseñanza universitaria como prestación de un servicio a la sociedad con el fin de que el profesorado tomara conciencia de que su función docente exige coordinación y trabajo en equipo”.

El resultado final, tal como anticipábamos, es la parálisis congénita o los resultados adversos. La primera situación refleja la ausencia de mecanismos de gobierno, mientras que la segunda ilustra cómo los intereses individuales se imponen a los colectivos.

3.2 Estrategias de cambio

Ante la preocupante situación descrita en el apartado anterior, surgen algunos interrogantes obvios: ¿qué se ha hecho hasta ahora?, ¿qué efectos ha tenido lo realizado? y ¿qué más se podría hacer? En este apartado nos

Cuadro 8 – Propuestas de mejora para las universidades

LA ENSEÑANZA	
1. Medidas internas de la universidad	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los objetivos de la titulación • Establecer un plan estratégico • Racionalizar los planes de estudio
2. Medidas de carácter general	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar los recursos • Promover una cultura de la función docente como servicio social • Formación pedagógica para los profesores • Revisar los sistemas de acceso • Políticas de racionalización y promoción de los recursos humanos • Mecanismos de seguimiento de los graduados • Intensificar los convenios e intercambios con el contexto social y laboral
LA INVESTIGACION	
1. Medidas internas del departamento	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la concentración en proyectos de mayor entidad • Definir los objetivos y programas de la investigación
2. Medidas internas de la universidad	<ul style="list-style-type: none"> • Dedicar más recursos internos a la investigación • Mejorar los criterios de distribución interna de los recursos • Promover las relaciones internas y los proyectos multidisciplinarios • Potenciar la investigación de calidad y los mecanismos de competencia
3. Medidas generales	<ul style="list-style-type: none"> • Planes estratégicos de investigación • Personal de apoyo cualificado • Criterios objetivos para evaluar los resultados
LA ORGANIZACION UNIVERSITARIA	
1. Medidas internas	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de un órgano directo para gestionar las titulaciones • Planes de calidad • Política de recursos humanos
2. Medidas generales	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los sistemas de información

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Secretaría General del Consejo de Universidades, *Informe sobre los resultados de la primera convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*, Consejo de Universidades, Madrid, 1997.

ocuparemos de los dos primeros, mientras que en el siguiente, más especulativo, abordaremos el tercero.

Para empezar, podemos remitirnos de nuevo al *Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*, puesto que dedica su último apartado a recopilar las propuestas de mejora contenidas en los diferentes informes de autoevaluación. Tal como sucedía en la sección de diagnóstico, estas propuestas se dividen en tres subgrupos: las referidas a la enseñanza, a la investigación y a la organización universitaria. Hemos resumido sus contenidos en el cuadro 8.

En la práctica, las principales líneas de actuación desarrolladas en el ámbito universitario muestran una combinación de las propuestas presentadas en el citado plan con algunos de los instrumentos más populares de la nueva gestión pública: los planes estratégicos, los contratos-programa, los sistemas de información a través de cuadros de mando y los programas de calidad. A continuación nos referiremos a cada uno de ellos, aunque de forma ilustrativa; es decir, centrándonos en la exposición de sus principales características y en algún ejemplo significativo, pero sin pretender mostrar ni resumir el amplio abanico de experiencias que han auspiciado nuestras universidades.

Planes estratégicos

El Seminario Internacional sobre Dirección Estratégica y Calidad en las Universidades⁴⁶ se inició con las siguientes palabras:

“[...] Las universidades sentimos un cierto imperativo de cambio fruto de un entorno que, como se ha anunciado repetidamente, ha cambiado y cambia extraordinariamente. Este cambio es muy difícil de llevar a cabo si no disponemos de una visión de futuro de hacia dónde queremos que vayan nuestras universidades. Una visión que todos sabemos compleja”.

Esta necesidad de orientación en un entorno cada vez más turbulento ha sido el origen de la proliferación de planes estratégicos en el sector privado, en el sector público y, cómo no, en las universidades. Las universidades, como otras instituciones públicas o privadas, están percibiendo que se remueven los pilares que las han soportado durante décadas y se ven obligadas a replantearse sus estrategias de futuro. Para ello necesitan saber dónde están y a dónde van. Los análisis y las reflexiones que pretenden dar respuesta a estos dos interrogantes configuran un plan estratégico. Así de simple y así de complicado.

La forma más usual de concretar estos planes consiste en identificar las debilidades y las fortalezas de la institución (dónde están internamente),

⁴⁶ Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, enero de 1998.

Cuadro 9 – Diagnóstico (técnica DAFO) de las universidades españolas

DEBILIDADES	FORTALEZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Descenso de la población universitaria • Dificultad de las salidas laborales • Poco contacto con los empleadores • Baja calidad docente • Trato a los usuarios • Inadecuada gestión académica • Inadecuada gestión de los recursos humanos • Sistemas de información y comunicación deficientes • Imagen corporativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestigio social • Capacidad de transferencia tecnológica • Potencial investigador • Juventud de los recursos humanos • Predominio y penetración en el mercado de las universidades públicas • Amplitud y dinamismo de la oferta
AMENAZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Situación geográfica marginal respecto a Europa • Exceso de localismo económico, social y cultural • Retraso en tecnologías e infraestructuras • Cultura poco competitiva en un entorno crecientemente competitivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Amplitud del alumnado potencial para América Latina • Capacidad para adaptarse a las nuevas tecnologías • Entornos locales interesados en su desarrollo

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de *Seminario Internacional sobre Dirección Estratégica y Calidad en las Universidades*, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 1998.

discutir las oportunidades y las amenazas del entorno (dónde están externamente)⁴⁷ y, a partir de este diagnóstico, escoger un escenario de futuro deseable (dónde se pretende ir) y apuntar las grandes líneas de actuación que han de llevar hasta él⁴⁸. No pretendemos exponer los rasgos metodológicos de los planes estratégicos, pero hemos presentado esta aproximación intuitiva para poder analizar a partir de ella qué dicen nuestras universidades sobre dónde están y dónde pretenden llegar.

Respecto al primer punto, durante el seminario mencionado se realizó un ejercicio de diagnóstico en el que participó un nutrido grupo de representantes de las universidades españolas. Sin pretender ninguna validez estadística, sus resultados pueden ayudarnos a ilustrar cuáles son las percepciones más compartidas. Con este fin, hemos resumido sus resultados en el cuadro 9.

Este diagnóstico se asemeja considerablemente al que ya hacía el Plan Nacional de Evaluación, pero muestra algunas peculiaridades dignas de subrayar:

1. Las fortalezas internas se concentran en el potencial investigador. Sin embargo, éste tiene dificultades para *explotar*, sobre todo cuando se

⁴⁷ Técnica conocida con el nombre de DAFO, acrónimo de debilidad, amenaza, fortaleza y oportunidad.

⁴⁸ Un plan estratégico se presenta siempre a partir de una "misión" y un conjunto de "líneas estratégicas" que han de convertirse en las vías hacia su consecución.

debe canalizar a través de una gestión inadecuada de las instituciones, de déficit de comunicación e información, de cierto aislamiento respecto del mundo empresarial o de unos recursos humanos mal gestionados.

2. Las debilidades internas no se concentran únicamente en el ámbito de la gestión o el gobierno de las universidades, sino también en la deficiente calidad de lo que sería su función principal, la docencia. Éste parece un factor crucial, sobre todo en la medida en que las universidades se ven sometidas a una competencia cada vez mayor por el volumen creciente –y también más exigente– de usuarios de otros países.

Otra vez, como apuntábamos en el análisis inicial, la incapacidad para gestionar y gobernar adecuadamente nuestras universidades se convierte en una barrera difícil de franquear para una actividad investigadora que necesita espacio para remontarse aún más y para una docencia que tiene tendencia a desconfiar de los cambios y las innovaciones. Ante esta situación, ¿qué metas o misiones se proponen nuestras universidades?

- En primer lugar, no se han explicitado esas metas u objetivos de manera muy clara, ya que, a pesar de la abundante retórica, son muy escasas las universidades que han finalizado la redacción de un plan estratégico.

- En segundo lugar, las experiencias disponibles nos muestran una tendencia a vincular las *misiones estratégicas* con mejoras en la calidad del servicio⁴⁹.

Los expertos en planificación estratégica aseguran que una misión debe expresar una apuesta y no una simple enumeración de buenas intenciones. Además, la excesiva delimitación en temas como la calidad o la excelencia resulta problemática. La metodología estratégica se basa en valores y elecciones (apuestas de futuro), mientras que la literatura sobre la excelencia y la calidad se fundamenta en la mejor forma de instrumentalizar la prestación de determinados bienes y servicios. No se trata, por tanto, de dos ideas excluyentes, pero sí diferentes. En este sentido, un plan estratégico que se dedique a preconizar una mejora en los servicios ofertados está jugando en un terreno que no es el suyo. Un plan estratégico ha de decirnos hacia dónde vamos, no cómo podemos hacer mejor las cosas. Lo segundo es importante, seguro, pero sin lo primero continuamos perdidos en aquel entorno turbulento al que nos referíamos al inicio de este apartado.

Sin dilucidar si estamos más o menos perdidos, podemos suponer que los programas de calidad han avanzado y han generado mejoras en los servicios universitarios.

⁴⁹ Véase, por ejemplo, AA.VV., *Dirección Estratégica y Calidad de las Universidades*, UPC, Barcelona, 1999.

Programas de calidad

La calidad es un concepto que, como tantos otros, se ha importado del ámbito privado y, más concretamente, de ciertas empresas japonesas que han sabido encontrar un camino para el éxito en un mundo cada vez más competitivo. Para ello, las estrategias de calidad se proyectan en un doble plano: las dinámicas internas de trabajo y las relaciones con los usuarios-clientes.

A partir del primer aspecto se supone que el funcionamiento interno mejorará de forma espectacular si se delegan responsabilidades, no tareas, en los empleados de base. Los que están más cerca de la producción son los que mejor conocen los problemas y, por lo tanto, los más capacitados para resolverlos.

La segunda dimensión considera que el criterio último para valorar la calidad de un servicio está en sus usuarios. De este modo, un servicio de calidad es el que se preocupa permanentemente por conocer las opiniones de sus usuarios y está dispuesto a reaccionar ante ellas.

Las universidades han avanzado en ambas direcciones, aunque con resultados modestos.

Respecto a la orientación al cliente, las universidades han manifestado su preocupación a través de diversas actuaciones, unas en el ámbito de la gestión académica y otras en el de la docencia. En el ámbito de la gestión, existen iniciativas tendentes a facilitar los procesos de matrícula (automatización a través de terminales electrónicos), el acceso a las notas (también por terminal), los compromisos de calendario (límites para la entrega de actas por parte de los profesores), la integración de los recién llegados a la institución (sesiones de bienvenida), el uso de servicios complementarios (cursos para utilizar la biblioteca, aulas informáticas, acceso a Internet), etc. En el ámbito de la docencia, prácticamente todas las universidades españolas disponen de algún sistema de encuestas para valorar el nivel de satisfacción con las diferentes asignaturas y con los profesores que las han impartido.

En relación con la agilidad de las gestiones académicas, sin embargo, mientras que la utilización de nuevas tecnologías está facilitando mejoras continuas en la atención a los alumnos, los avances en la utilización de las opiniones sobre la calidad docente son muy escasos. Las encuestas son de muy diferente cuño, unas veces mejores y otras peores, pero siempre comparten la opacidad de sus resultados y la absoluta infrutilización de los mismos. Las encuestas a los alumnos, en pocas palabras, no sirven para nada. A través de ellas se puede captar la percepción de los usuarios, pero no facilitan ningún tipo de reacción por parte de la institución; prácticamente lo único que se hace con ellas es coleccionarlas (aunque reciente-

mente parece que alguna universidad, como la Pública de Navarra, empieza a querer utilizar esa información como forma de incentivar a los profesores).

En cuanto a las mejoras internas a través de programas que incidan en la descentralización de responsabilidades y en el ejercicio de una dirección más participativa, son también frecuentes –aunque en menor grado que las encuestas– las universidades que disponen de grupos de mejora, círculos de calidad o cualquier otra fórmula destinada a generar espacios descentralizados para la toma de decisiones. Para ilustrar su funcionamiento, en el cuadro 10 se recoge el método de los grupos de mejora utilizados por la Universidad Autónoma de Barcelona.

Iniciativas como los grupos de mejora están favoreciendo pequeños cambios y ayudando a incrementar la calidad de los servicios universitarios. En la raíz de estas estrategias se encuentra la voluntad de crear una nueva cultura de la organización, mediante un cambio que se traduzca en la aparición de un personal más motivado, comprometido, participativo y responsable. Sólo en la medida en que se logre incidir en los recursos humanos (factor esencial en estas estrategias de calidad) se estará en condiciones de efectuar el salto hacia una universidad de calidad. Y en este ámbito los resultados son menos esperanzadores.

Hasta ahora nos hemos referido a las dos dimensiones de la calidad: funcionamiento interno y orientación al cliente. Recientemente, sin embargo, ha aparecido una tercera perspectiva que intenta trasladar la idea de la calidad al ámbito de los compromisos que una institución establece con su entorno. No se trata simplemente de mejorar sus procesos internos o buscar la satisfacción de sus usuarios, sino comprometerse también con

Cuadro 10 – Las fases de un grupo de mejora

1. Elaborar las propuestas de mejora

Aproximadamente una docena de reuniones, donde, una vez formado en técnicas de captación y procesamiento de ideas, el grupo identifica los problemas, los cuantifica, analiza sus orígenes y presenta acciones concretas de mejora.

2. Experimentar las propuestas

Llevar a la práctica el plan de acción, conjuntamente con los responsables de los centros y los servicios afectados.

3. Verificar los resultados

Con los mismos indicadores utilizados para valorar la situación inicial, se miden los efectos del cambio realizado.

4. Generalización

El comité de seguimiento de los grupos de mejora propone, si los resultados así lo permiten, que el plan de acción se aplique al conjunto de la organización universitaria.

la colectividad y con el contexto en que opera. En el sector privado, las conocidas normas ISO 9000 podrían estar desempeñando este papel, ya que son básicamente especificaciones contractuales que permiten a una empresa asegurar a su entorno que va a hacer las cosas de una manera determinada. En el sector público se ha adoptado la forma de las *cartas de servicios*, inspiradas en la experiencia británica de las *Citizen's Charters*.

En las universidades españolas estas cartas no existen, aunque se han iniciado algunas iniciativas parecidas. Así, los contratos-programa que algunas universidades han firmado con las instituciones que las financian representan un intento de comprometerse con determinados objetivos y, lo que es quizá más importante, que su mayor o menor logro se vea premiado o castigado económicamente.

Contratos-programa

Los contratos-programa suponen un modelo de financiación basado en la fijación de objetivos, la evaluación de los resultados y la asignación de recursos en función de su consecución. La forma de financiar que se ha utilizado tradicionalmente estaba condicionada básicamente por el número de alumnos. Ahora se introducen, aunque de forma marginal, factores de rendimiento específicos de cada universidad.

Estos contratos-programa, en primer lugar, implican un cambio en el tipo de relación entre la universidad y la administración y, como consecuencia, entre la universidad y la sociedad. Se hace explícito y se asume un compromiso. De alguna manera se tiende a pasar de un modelo "administrativista" a otro de carácter más "productivista", más centrado en los resultados, que se define como sostenible, eficiente y orientado al servicio de la comunidad. En segundo lugar, pretenden provocar un cambio cultural en la organización, puesto que el contrato-programa genérico entre la universidad y la administración se traslada al interior de la primera. Dentro de ésta, y con la finalidad de presionar a la colectividad en la persecución de los objetivos del contrato-programa, el rectorado establece subcontratos-programa con las diferentes unidades docentes (facultades) e investigadoras (departamentos). De este modo, se transfieren los compromisos a la base a través de la utilización del mismo instrumento: la organización empieza a darse cuenta de que parte de su disponibilidad financiera dependerá de su capacidad para fijarse determinados objetivos y, obviamente, para alcanzarlos.

La experiencia de los contratos-programa es demasiado reciente para valorarla. Sin embargo, podemos apuntar que han sido recibidos con algún recelo por buena parte de la comunidad universitaria. La cultura universitaria es muy reticente a cualquier compromiso, a cualquier intento de medición de su actividad y, quizá aún más, a cualquier tentativa de vincu-

lar los recursos disponibles con resultados tangibles. No se trata únicamente de una reacción defensiva de funcionarios apoltronados, sino también de aquellos que, de buena fe, consideran que la tarea docente e intelectual difícilmente puede ser considerada desde ópticas productivistas.

Sea como sea, el hecho de condicionar los contratos-programa a los recursos financieros puede tener un impacto notable. Es necesario, sin embargo, disponer de una perspectiva temporal más amplia para evaluar qué tipo de impacto se produce: podría ayudar a racionalizar algunos servicios universitarios, pero también a estimular la picaresca o una competitividad mal entendida. El gran reto práctico de estas iniciativas se encuentra en buscar los indicadores que sirvan para identificar los objetivos y calcular los resultados obtenidos.

Sistemas de información

Como decíamos, los contratos-programa generan la necesidad de disponer de una batería de indicadores que permitan medir los resultados de las universidades. Estos indicadores, además, deberían ser útiles para que los directivos de nuestras instituciones pudieran tomar decisiones informadas e inteligentes. A continuación presentamos –en una versión resumida– el ejemplo del *cuadro de mando* elaborado por la Universidad Politécnica de Cataluña⁵⁰ (cuadros 11 y 12). Se trata de un conjunto de indicadores que se ponen a la disposición de aquellos que han de tomar decisiones y que, en esencia, son bastante parecidos a los de los contratos-programa.

Cuadro 11 – Cuadro de mando integral para los departamentos

Usuarios-sociedad	Economía
<ul style="list-style-type: none"> • Resultados de las encuestas de satisfacción • Número de referencias en los medios de comunicación • Número de publicaciones • Número de tramos de investigación • Número de tesis doctorales • Número de estudiantes de tercer ciclo 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos externos obtenidos • Desglose por administraciones
Procesos internos	Recursos humanos
<ul style="list-style-type: none"> • Número de solicitudes presentadas • Número de grupos de investigación consolidados • Tasa de éxito en las convocatorias presentadas • Número de seminarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados de las encuestas de motivación • Horas de formación del personal de soporte • Número de personal docente con responsabilidades de gestión

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Universidad Politécnica de Cataluña.

⁵⁰ Amat, O. y Soldevila, P., "Optimización del control de gestión en entidades públicas con cuadro de mando integral", *Seminario de Dirección Estratégica*, Barcelona, noviembre de 1998.

Cuadro 12 – Cuadro de mando integral para los centros docentes

Usuarios-sociedad	Economía
<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de inserción laboral • Demandas primera opción • Resultado de encuestas de satisfacción • Número de prácticas profesionales • Titulados que hacen estancias en el extranjero • Tasa de aprobados⁵¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Obtención de ingresos externos
Procesos internos	Recursos humanos
<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento del plan docente: asignaturas, profesores, horarios, etc. • Número de sesiones informativas • Número de incidencias docentes • Número de convenios con empresas o con otras universidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados de las encuesta de motivación • Número de tutorías • Horas de formación del personal

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Universidad Politécnica de Cataluña.

El problema radica en saber hasta qué punto estos indicadores contienen los objetivos básicos del sistema universitario o si, al contrario, son metas intermedias o instrumentales que pueden incluso pervertir la consecución de los primeros. Dejamos simplemente apuntado el interrogante, aunque reconocemos que estos indicadores pueden ser difíciles de conectar con los objetivos que uno de los documentos más prestigiosos del momento, el *Informe Dearing*⁵², identifica para las universidades europeas del futuro:

- ♦ Formar a las personas para que desarrollen al máximo sus capacidades durante toda su vida, con la finalidad de realizarse intelectualmente, estar bien preparadas para el trabajo, ser útiles a la sociedad y lograr la plena satisfacción personal.
- ♦ Ampliar y profundizar los conocimientos, tanto para uno mismo como para promover su aplicación en beneficio de la economía y la sociedad.
- ♦ Servir a las necesidades de una economía flexible, sostenible y basada en el conocimiento, tanto a escala local como regional y nacional.
- ♦ Desempeñar un papel prominente en la configuración de una sociedad democrática, civilizada e integradora.

⁵¹ Este dato no aparece en el cuadro de mando propuesto para la Universidad Politécnica de Cataluña, pero se ha incluido aquí porque es muy frecuente como indicador del éxito de la actividad de muchas de nuestras universidades.

⁵² Dearing, R., *Report on Higher Education in the Learning Society*, 1997.

4. Finalmente: ¿qué se puede hacer con nuestras universidades?

En las páginas anteriores hemos ido desgranando las dificultades de las universidades españolas, con especial mención a las de gestión y gobierno. Al mismo tiempo, hemos analizado y valorado las iniciativas de cambio que se están produciendo, que, aun siendo importantes, muestran sus límites cuando tratan de hacer frente a los déficit del sistema.

Constatamos, por un lado, que los discursos y los proyectos modernizadores se nutren de interesantes y novedosos ingredientes; por otro lado, observamos que en el día a día su sabor apenas alcanza un ligero aroma de transformación. El sistema universitario español parece poco interesado en cambiar de verdad. Prefiere especular sobre la necesidad del cambio y recela de aquello que se le presenta como solución mágica. Su propia condición de experto en casi todo le hace muchas veces rechazar aquello que “receta” a los de fuera.

Estamos, por lo tanto, ante un problema que se concentra en la actitud de las diferentes personas que forman la comunidad universitaria o, empleando un lenguaje más preciso, ante un problema de cultura organizativa. Iniciativas como las mencionadas anteriormente (planes estratégicos, programas de calidad o contratos-programa) se encuentran ante un dilema: uno de sus objetivos principales es modificar la cultura organizativa, pero, al mismo tiempo, difícilmente pueden tener éxito sin una cultura organizativa previamente modificada. Éste es, quizá, uno de los grandes problemas de la gestión pública actual, que se agrava en instituciones como la universitaria, donde existe un personal tan peculiar como el docente.

Los profesores –como ya hemos mencionado– son los responsables de la gestión y el gobierno universitario, pero no ven muchos incentivos para presionar para que exista un gobierno que ejerza verdaderamente su labor. Sus prioridades, sus pasiones, su capacidad de proyección, de cambio, se trasladan al exterior de la institución, a la que no sirven, sino que utilizan.

Se usan muchos instrumentos que resultan positivos en otros contextos (planes estratégicos, indicadores, evaluaciones, encuestas de opinión...), pero la forma de asumir sus resultados es siempre escéptica. También hay prevención sobre cómo leerlos y qué efectos producirán los cambios.

Entonces, ¿qué puede hacerse? El sentido común nos aporta dos intuiciones sobre las que quisiéramos reflexionar. En primer lugar, deberíamos situar a las personas en el centro de cualquier programa de modernización, sin esperar que sus actitudes se modifiquen inducidas por presiones externas ante las que la institución se ha mostrado muy resistente. En segundo lugar, quizá deberíamos reforzar la capacidad de gobierno, buscando mecanismos que, sin matar la “gallina de los huevos de oro” (la auto-

nomía, la autoconvicción de trabajar para la ciencia y para ti mismo), pudieran orientar y contrastar mejor lo que se hace con lo que se necesita. Ambas propuestas son difíciles de aplicar. Por otro lado, las dos nos alejan del mundo de la competitividad o la estrategia a la hora de abordar los recursos humanos y las formas de gobierno o de “centralización descentralizada” en entornos de alta profesionalización.

Los recursos humanos

Para centrarnos en las personas y desarrollar una política efectiva de recursos humanos, deberíamos fijarnos antes en los instrumentos más tradicionales: los procesos de selección, los mecanismos de motivación y penalización y el ambiente de trabajo.

Los procesos de selección han sido ampliamente criticados por fomentar la endogamia. En consecuencia, se pretenden introducir diversas modificaciones para reducir el número de profesores de la propia universidad en las comisiones o tribunales de selección. Se dice que el sistema evitaría así situaciones de injusticia en la designación de los profesores. Estas modificaciones, además de tener dudosos efectos prácticos en la mejora de la calidad de los procesos de selección, alejan del propio marco institucional el cuidado del reclutamiento de los recursos humanos más determinantes en el buen funcionamiento institucional. El problema no es de justicia. El problema es de selección de recursos humanos. ¿No sería mejor que el reclutamiento del personal recayera también en la institución, con los controles pertinentes, si hablamos de proyecto de universidad, de universidad con objetivos claros, de sana competencia entre centros? ¿Quién está más interesado que la propia institución en mejorar su funcionamiento?

El problema no es de endogamia. Estamos ante una muestra más de la poca capacidad para tomar decisiones. Con los mecanismos disponibles, una universidad puede seleccionar a quien quiera y, por lo tanto, si no selecciona a los mejores es porque no quiere o porque la lógica de bloqueo y segmentación de las decisiones lo impide. La solución, probablemente, no pasa tanto por los mecanismos de selección como por la voluntad de los seleccionadores.

Se debería recuperar quizás el respeto a la profesión docente a través, por un lado, de inversiones en apoyo técnico y material y, por otro, de una modificación del estatuto docente. No puede ser que un personal altamente cualificado y experimentado no disponga de los más mínimos soportes de secretaría, que sus despachos sean muchas veces auténticos cuchitriles, que tengan que imprimir sus propias tarjetas de presentación o que prefieran trabajar en su casa para no helarse o no sudar en función de la época del año. Tampoco puede ser que a la organización le sea indiferente si se trabaja o no, que no pueda premiar los esfuerzos ni castigar las negli-

gencias, que nadie se dirija a los profesores, al menos con palabras de aliento o de recriminación. Son aspectos que aunque se expresen pocas veces, provocan que paulatinamente se vaya perdiendo el respeto hacia la profesión docente.

Alguien deberá cuestionar algún día la propia condición de funcionario de los profesores titulares y catedráticos, como se ha hecho en otros países. Se debería iniciar un debate sobre qué ventajas e inconvenientes tiene el mantenimiento de la condición de funcionarios públicos de los docentes en momentos en que muchos elementos indican que ello conlleva multitud de disfunciones en la política de recursos humanos de las universidades españolas.

Las formas de gobierno: ¿son los contratos una solución?

Uno de los temas que más debates ha generado últimamente es el tan traído y llevado problema del gobierno de la universidad. Abundan informes (Bricall-CRUE, Círculo de Economía de Cataluña, Círculo de Empresarios), monografías⁵³ y artículos y comentarios en la prensa desde todos los sectores y de diferentes personalidades. Sin duda, la LRU de 1983 supuso un avance positivo en su momento. Gracias a esa ley y a los esfuerzos de inversión realizados durante un cierto tiempo se explica que la universidad española, a pesar de todo, haya logrado resistir, mejor o peor, la avalancha de cambios que la han sacudido. Pero, por otro lado, también es cierto que la LRU dibujó unos mecanismos de gobierno que no han funcionado como se esperaba. El diseño de la LRU combinaba autogobierno estamental (profesores, personal de administración y estudiantes, quienes juntos elegían al rector), y representación de la sociedad, vía Consejos Sociales, como contrapeso.

Una de las piezas clave eran los Consejos Sociales, que, como representantes de la sociedad, tenían funciones relevantes, como la aprobación de los presupuestos y otras competencias organizativas significativas. En la práctica, esos Consejos Sociales se han visto ocupados por académicos bien conectados con los equipos de gobierno y por sindicalistas, empresarios, representantes de los partidos políticos y de las corporaciones municipales, que en pocas ocasiones han ejercido sus funciones con decisión e ímpetu, siendo más o menos controlados por los mencionados ejecutivos académicos. Sólo en aquellas ocasiones en que la personalidad de su presidente y su prestigio o dinamismo lo permitían, las capacidades de dirección estratégica se han incrementado, pero ello siempre dependía de las buenas conexiones y vibraciones entre el rector y el presidente del Consejo Social.

⁵³ Luxan, J. M.(ed.), *Política y Reforma Universitaria*, Cedecs Ed. S. L., Barcelona, 1998; Pérez, F. y Peiró, J. M., *El sistema de gobierno de la Universidad Española*, IVIE, Valencia, 1999.

Las mayores críticas, no obstante, las han acumulado los órganos representativos, como los Claustros y las Juntas de Gobierno. La sensación es que la mezcla de profesores, personal de administración y servicios (PAS) y estudiantes no permitía labores de gobierno eficaces. Unos se sienten los únicos legitimados para tomar decisiones, los otros están esencialmente preocupados por sus condiciones laborales y los estudiantes están básicamente de paso y les falta continuidad y sentido institucional para ir más allá de lo que marca la coyuntura. En esas condiciones, cualquier alianza episódica de un sector, aunque minoritario, de profesores con PAS y estudiantes puede conducir a situaciones de descabalgamiento de mayorías académicas sólidas. Ello conlleva concesiones, muchas veces sin sentido, corporativismos de toda clase y, en general, una sensación de bloqueo o de vetos cruzados.

De ahí que proliferen declaraciones del tipo “los estudiantes o los PAS pesan demasiado en el gobierno de la universidad”⁵⁴, o se manifieste una opinión contraria a los órganos colegiales por la sensación de bloqueo que despiertan⁵⁵. Pero, en la práctica, no existe mucha claridad sobre hacia dónde dirigir los pasos. Unos piensan que debería reforzarse la capacidad de gobierno de los Consejos Sociales, atribuyéndoles la posibilidad de elección del rector⁵⁶. Otros distinguen entre la elección del rector (que, con retoques, podría ser igual) y el gobierno (el rumbo estratégico) de las universidades⁵⁷. Y los hay, en fin, que creen que es mejor no tocar nada. Otros, acertadamente, opinan que es absurdo plantear una disyuntiva –como la del asno de Buridán– entre autonomía y gobernabilidad de las universidades⁵⁸.

Lo que es indudable es que las universidades públicas deben tomar nota de que el *boom* de nuevos ingresos de estudiantes está tocando a su fin y que, por otro lado, la presencia de las universidades privadas y la creciente posibilidad de cursar estudios fuera del país las obligan a luchar por mejorar su calidad y su perfil. Y en esas condiciones, cada universidad deberá demostrar su ingenio para definir y aplicar estrategias propias. No parece razonable mantener estructuras de gobierno que comporten rigideces excesivas y no permitan diseñar con decisión rumbos específicos a cada institución. Pero, al mismo tiempo, la universidad tiene su propia cultura organizativa y profesional, plenamente coherente con sus objetivos científicos. Por todo ello, desde nuestro punto de vista, debería mantenerse el sistema actual, con los matices y modificaciones necesarias que la diversidad ya de-

⁵⁴ Encuesta a miembros del Consejo de Universidades, *La Vanguardia*, 8 de septiembre de 1999.

⁵⁵ Mora, G., *La Vanguardia*, 8 de septiembre de 1999.

⁵⁶ Ollero, A. y Ferrer-Vidal, J., *ABC*, 20 de mayo de 1999.

⁵⁷ Costas, A., *El País*, noviembre de 1999. También el informe del Círculo de Economía de Cataluña.

⁵⁸ Michavila, F., *El País*, 6 de diciembre de 1999.

mostrada entre universidades exige. Tratando, eso sí, de evitar coaliciones negativas, para lo cual es necesario generar más incentivos y presiones externas que conduzcan a la propia institución y a sus componentes a eludir, en su propio beneficio, el desgobierno.

Esto se podría conseguir combinando los mecanismos de evaluación aceptados interna y externamente con un sistema de contratos-programa que vinculara la obtención de nuevos recursos o de recursos ya existentes para orientar estratégicamente a la universidad al logro de resultados previamente pactados y por períodos plurianuales. A pesar de los peligros de una “dictadura de los indicadores” o de los efectos perversos que veces se generan⁵⁹, la dinámica podría cambiar si se construyeran los compromisos de cada institución de manera participativa y consensuada y se vincularan los incrementos de recursos de todo tipo a la consecución de dichos compromisos. Pensamos que los tiempos están maduros para ello. La propia dinámica de internacionalización de la ciencia y de la mayor presión exterior puede conducir a resultados que permitan avanzar en un mejor rendimiento social de las universidades, sin perder las virtudes de unas instituciones que encuentran en su autonomía y autogobierno un perfecto encaje con su contenido fuertemente profesionalizado.

En el fondo, se trata de reconocer que ni la autonomía es por sí sola la solución, aunque es imprescindible que se dé con plenitud en el proceso, ni la subordinación al mercado o al Estado garantizan que todo funcione mejor, a pesar de que su influencia es decisiva en el momento de valorar productos y resultados.

⁵⁹ Wagner, A., “Le financement de l’enseignement supérieur: nouvelles méthodes, nouveaux problèmes”, *Gestion de l’Enseignement Supérieur*, vol. 8, n. 1, 1996, p. 7-19.