

# LA FUNCIÓN DE LA UNIVERSIDAD: UNIVERSIDAD, CALIDAD Y SOCIEDAD CIVIL

JOSÉ MANUEL TOURIÑÁN LÓPEZ, MIGUEL A. SANTOS REGO, A. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ y MARÍA DEL MAR LORENZO MOLEDO\*

En las Universidades se habla hoy, igual que hace 25 años, de crisis de número de alumnos, de crisis financiera, de crisis de adecuación de planes de estudios, incluso de crisis de nuevas prioridades universitarias. Pero ya comienza a asumirse que en el fondo de todas estas crisis puntuales subyace una crisis más profunda y global: es la crisis de gestión en la que los responsables de la administración universitaria a nivel estatal, a nivel autonómico y a nivel de centros tienen que definir posiciones, pues, si hay un ámbito de responsabilidad compartido, también hay un conjunto de exigencias diferenciadas. La crisis de gestión en la Universidad se enfrenta ahora de manera muy particular, no a la corrección de abusos, sino a la creación de nuevos usos en un ámbito de responsabilidad compartida, que además es un ámbito con exigencias diferenciadas. Hay que conseguir una universidad de calidad, identificada, definida y consolidada con autonomía dentro de un marco legal adecuado. El eje directriz de esta actuación es entender que la universidad es la principal fuerza investigadora y que cada universidad tiene que definirse de acuerdo con su propia identidad en el nuevo marco. Todo eso es la consecuencia última de una búsqueda constante para definir y construir estructuras organizativas y de gestión que garanticen de forma eficaz la realización de los valores sustantivos de la institución universitaria: la docencia, la investigación, la cultura, el estudio, la profesionalización y el desarrollo social productivo. Para desarrollar nuestra propuesta hemos dividido el trabajo en los siguientes apartados: marco general de la Europa comunitaria; las constantes directrices de la Europa comunitaria en el ámbito de la educación superior; el marco de la educación superior en España; la idea de crisis en la Universidad; política de calidad y Universidad de masas; calidad y cultura de la evaluación superior; y, política, universidad y sociedad civil.

In Universities worldwide, we are still hearing, as we did 25 years ago, about the crisis of the number of students, the budget crisis, the syllabus crisis... even about the crisis of the new priorities for Universities. But people are beginning to realise that at the base of all these crises lies a much deeper and global crisis: the management crisis, in which University administration (at a national, local and school level) has to define (and therefore differentiate between) its positions, because, in a field of shared responsibilities, there are also a number of diverse demands. The management crisis at University is now facing the creation of new uses in a field of shared responsibility, not simply fault finding, which in itself is a field of diverse responsibilities. It is necessary to create quality Universities, with self identity, defined and consolidated with autonomous management within an adequate framework. The axis for this management is one of being aware that Universities are the most powerful research resort and that each University has to define itself based on its own identity with this new framework. All this is the ultimate consequence of a constant search to define and build organizational and management structures which

---

\* JOSÉ MANUEL TOURIÑÁN LÓPEZ, MIGUEL A. SANTOS REGO, A. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ y MARÍA DEL MAR LORENZO MOLEDO son Profesores del Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad de Santiago de Compostela.

efficiently guarantee the reaching of the substantive values of the Universitarian institution: teaching, research, culture, studying, professionalization and productive social development. In order to develop our proposal we have divided this paper in the following parts: a general framework of the Europe which belongs to the European Union, the constant guidelines given by this Europe in higher education, the framework of higher education in Spain, the idea of crisis at Universities, the policy of quality and the University of the masses, quality and culture of assessment in higher education, and, finally, policy, University and the civil society.

## **1. Marco general de la Europa comunitaria**

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

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

El 20 de noviembre de 1995, Mdme. Cresson presenta el informe de la Comisión núm. 12 de las Comunidades Europeas (Comisión de la Educación, Formación y Juventud) conocido, coloquialmente, como Libro Blanco de la Educación y la Formación y cuyo título es “*Enseñar y aprender: hacia una sociedad cognitiva*” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995).

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

Partiendo de tres acontecimientos que impactan en nuestro mundo de hoy: la sociedad de la información, la mundialización, la civilización científico-técnica, el libro blanco propone dos objetivos:

- a) Revalorizar la cultura general para cualquier tipo de formación.
- b) Desarrollar la aptitud para el empleo en todos los niveles de formación.

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

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

El reto europeo es hacer una opción política a favor de la investigación y la formación sin olvidar que la educación universitaria y la comunidad científica son instrumentos estratégicos de innovación y de desarrollo productivo, pero que, al mismo tiempo, la educación universitaria es **sólo** una parte de la educación superior que, a su vez, es también una, entre las diversas necesidades sociales que hay que afrontar en el desarrollo de cada país (Tourinán, 1993).

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

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

Este es un camino abierto en el que la homogeneidad total es absolutamente complicada por la propia soberanía de los Estados y por las dificultades intrínsecas de hacer un currículum común para algunas carreras (abogados, por ejemplo, pues si separamos totalmente formación académica y profesional el título equivaldría,

pero, en la práctica, nadie se colegiaría en país distinto al de sus estudios, porque no pasaría las pruebas de habilitación profesional, dada la vinculación entre el derecho y el entorno social concreto).

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

- la creación de redes de información,
- la creación de redes académicas y profesionales,
- la adaptación consensuada de las formaciones (currículum compartido),
- la evaluación de la calidad de la formación (evaluación de las instituciones).

## **2. Las constantes directrices de la Europa comunitaria en el ámbito de la educación superior**

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

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

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

a) Al ampliarse los objetivos comunes, el tratado de Maastricht suprime de la Comunidad Europea el calificativo de “Económica” que le había acompañado desde los tratados de 1957. Esta supresión, reafirma la voluntad de una *política común* más allá del ámbito económico.

b) El tratado de Maastricht promueve la *educación de calidad* estimulando la cooperación entre los Estados miembros, y aunque es verdad que la mención a la educación puede parecer corta en relación con el tratamiento de otros muchos temas, también es cierto que es la primera vez que aparece el capítulo educativo en un texto comunitario de este nivel. Esta aparición refuerza la firme voluntad de la construcción de una *política social compartida y convergente*.

c) El tratado de Maastricht apunta de manera específica a la defensa de la *soberanía* de los Estados miembros, estableciendo la política de progreso social bajo el principio de asociación cooperativa de los estados miembros, los interlocutores sociales y los ciudadanos europeos, cuya clave debe ser el concepto activo y positivo de la *subsidiariedad*. Esto significa que la Unión sólo emprenderá una acción si los objetivos no pueden ser alcanzados suficientemente por (o dentro de) los propios estados miembros. La subsidiariedad, junto con la soberanía, apunta inequívocamente a la relevancia de la *coordinación*.

d) El tratado de Maastricht refuerza el papel de intermediario del Parlamento Europeo entre los intereses de los ciudadanos o grupos profesionales y las normas del Consejo de Ministros, al establecer el *procedimiento de cooperación* para modificar propuestas del Consejo de Ministros obligando a acuerdos por unanimidad del Consejo en vez de la mayoría cuando haya discrepancia entre ambas instituciones. El procedimiento de la cooperación se aplicará, gracias al TUE, tanto a las disposiciones del Fondo Social y Regional como a la formación profesional y a la cooperación para el desarrollo, a la política social, al medio ambiente y al mercado de trabajo. Este procedimiento abre, desde el punto de vista de la educación, un lugar específico para los *acuerdos de consenso* que estarán en la base de las estrategias de persuasión, cooperación y conciliación entre los Estados miembros.

e) El Tratado de Maastricht *no es un documento definitivo* desde el punto de vista de su contenido. El Tratado de Amsterdam (Xunta de Galicia, 1998) es la nueva versión del marco constitutivo de la UE y, además, se ampliaron ya en 1995 los estados miembros de la Unión. Los seis primeros socios de los Tratados de Roma y París -Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda- reconocieron el derecho de adhesión a Dinamarca, Irlanda y Reino Unido en 1972, a Grecia en 1981 y a España y Portugal en 1985. Estos 12 países, que firmaron en 1986 el AUE, han reconocido el derecho de adhesión a la UE en 1995 a Suecia, Finlandia y Austria.

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

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

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

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

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

- El empleo es la clave de la integración social y económica (Política Social).
- La competitividad y progreso social son dos caras de la misma moneda (Política Social).

- La convergencia de objetivos respeta la diversidad (Política Social).
- La armonización total de políticas sociales no es un objetivo de la Unión (Política Social).
- La creación de servicios básicos transeuropeos y el desarrollo y formación en nuevas tecnologías es fuente de competitividad (crecimiento, ...).
- La libre circulación de trabajadores obliga a plantear de manera prioritaria la correspondencia de cualificaciones y el reconocimiento mutuo de títulos (Política Social).
- El fomento de la cooperación entre las políticas de investigación de los países miembros y las empresas es la garantía para tener en cuenta las potencialidades del mercado (crecimiento, ...).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- la alternativa regionalización-internacionalización,
- la alternativa heterogeneidad-homogeneidad,
- la alternativa diversificación cultural-equivalencia internacional de sistemas educativos,
- la alternativa autoidentificación del sistema en la Comunidad Regional-uniformidad inter e intra Comunidad,
- la alternativa determinación aislada del sistema en la Comunidad Regional-desarrollo educativo solidario entre Comunidades.

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

El coloquio sobre la enseñanza superior que con objeto de preparar el año 2000, se celebró en 1992, puso de manifiesto con sus conclusiones la



necesidad de trabajar en las siguientes *áreas decisivas para la Educación Universitaria Europea* (E.O.L.A.S., 1992):

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

### **3. El marco de la educación superior en España**

Partiendo de la base de que en España se diferencia administrativamente educación superior y educación universitaria, podemos decir que, en líneas generales, la circunstancia más peculiar del marco legal en el momento actual es que la Ley 11/1983, del 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU) fue aprobada para una realidad universitaria específica en 1983 y esa realidad legislada se modificó posteriormente con el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades, de tal forma que, en este momento, cuestiones básicas de política universitaria como las referidas a procedimientos de ingreso, becas, límites de precios públicos, límites de capacidad y estrategias no presenciales de enseñanza, financiación, coordinación de titulaciones y centros, y hasta el propio concepto de calidad y organización de la universidad, apuntan a tendencias consolidadas desde hechos diferenciales que la LRU no puede subsumir (Tourrián, 1996a).

Ahora bien, desde el cumplimiento de ese marco legal vigente - aunque no satisfactorio -, podemos decir que la combinación del artículo 27.10 de la Constitución Española, que "reconoce" y no "establece" la autonomía universitaria, con la atribución de competencias educativas a la Comunidad Autónoma, que están recogidas en los Estatutos de Autonomía (en Galicia artículos 27.19 e 31 de la Ley Orgánica 1/1981, del 6 de abril) y

la relación de dos normas legales con las competencias propias de la autonomía de las Universidades, establecida en el artículo 3.2 de la LRU, significa que las Comunidades Autónomas, el Estado y las Universidades pueden definir políticas universitarias propias, buscando su específica identidad.

El Sistema Universitario Nacional tiene competencia para: la creación de Universidades por Ley de Cortes (arts. 5 y 8 de la LRU) y para establecer las exigencias materiales y de personal mínimas de los centros universitarios españoles, previo informe del Consejo de Universidades (R.D. 557/1991, del 12 de abril, BOE del 20 de abril). Asimismo, el Sistema Universitario Nacional identifica en el Estado la competencia para establecer los títulos de carácter oficial y validez nacional, previo informe del Consejo de Universidades (art. 149.1 de la Constitución Española). También corresponde al Gobierno, oído el Consejo de Universidades, establecer los procedimientos de acceso a las universidades (art. 26.1 de la LRU); el régimen retributivo del profesorado con carácter uniforme para todas las universidades (art. 46.1 de la LRU), y la homologación de planes de estudio de carácter oficial y validez nacional. Asimismo, corresponde también al Gobierno, en relación con la Comunidad Científica de la que forma parte la Universidad, el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica en cumplimiento de lo establecido en el art. 149.1,15a de la Constitución.

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

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

a) Las de carácter general reconocidas en la legislación estatal y autonómica:

a.1) La ordenación, la planificación y la ejecución de las competencias en materia de universidades y enseñanzas universitarias que le atribuyen a la Comunidad Autónoma, la LRU y las disposiciones estatales y autonómicas dictadas en su desarrollo.

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

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

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

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

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

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

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

- La creación de centros y autorización de estudios, previo informe del Consejo de Universidades y a propuesta del Consejo Social de la Universidad (art. 9 de la LRU).

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

- La financiación del Sistema Universitario.

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

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

La existencia de tres niveles distintos -Sistema Universitario Nacional, Sistema Universitario Autonómico e Institución Universitaria concreta-, está diseñada teóricamente para respetar la autonomía universitaria, entendida esta como capacidad de autonormación, y postula una exigencia de coordinación en dos niveles: el Consejo de Universidades, a nivel nacional, y el Consello Universitario, a nivel autonómico. Si hubiera que decirlo en una sola frase, cabría afirmar que el Sistema Universitario, desde la perspectiva de la política universitaria, está diseñado para tratar de conjugar el exquisito respeto a la autonomía de la Universidad y la voluntad de ejercer las competencias propias de las Administraciones (Tourrián, 1996).

Aparte de la opinión global sobre el marco legal manifestada anteriormente, hay que añadir ahora que este diseño teórico puede abocar, en algún caso, y por una defensa a ultranza de la autonomía universitaria, a la institucionalización de vacíos legales que dificultan la creación de espacios de planificación coordinados y, por otro lado, esos vacíos legales facilitan, erróneamente, la expansión del campo competencial de las universidades que, por su cuenta, asumen funciones de planificación más allá de lo que les aseguran sus propios estatutos y la normativa legal.

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

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

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

para poder duplicar las funciones de cada universidad, ni un instrumento para fiscalizar su gestión del día (Tourrián, 1997).

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

Las transferencias, que culminan el proceso de autonomía en materia de educación para algunas Comunidades, no vinieron acompañadas, en el ámbito universitario, de medidas de ajuste efectivas relativas a la coordinación y planificación. Y esto no sólo va a afectar a todo el territorio nacional en general, sino que puede incidir también en cada Comunidad de forma particular.

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

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

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

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

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

En las Universidades se habla hoy, igual que hace 25 años, de crisis de número de alumnos, de crisis financiera, de crisis de adecuación de planes de estudios, incluso de crisis de nuevas prioridades universitarias. Pero ya comienza a asumirse que en el fondo de todas estas crisis puntuales subyace una crisis más profunda y global: es la crisis de gestión en la que los responsables de la administración universitaria a nivel estatal, a nivel autonómico y a nivel de centros tienen que definir posiciones, pues, si hay un ámbito de responsabilidad compartido, también hay un conjunto de exigencias diferenciadas.

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

1. La reorganización general de la enseñanza mediante la reforma de los planes de estudios. Este es un proceso en estado de implantación generalizado, pero sobre el que es posible y conveniente introducir correcciones.

2. La evaluación de la calidad de las universidades y del rendimiento del profesorado. El programa de evaluación de la calidad de las universidades, que ya está en marcha, pretende introducir criterios de calidad y de control como una herramienta cotidiana para su mejora. Este proceso que está ahora en fase de afianzamiento, pasará en el futuro a formar parte de los instrumentos habituales en la vida diaria de las universidades.

3. Los nuevos mecanismos de financiación, porque la financiación se constituye en instrumento de la autonomía universitaria y es una de las herramientas más útiles para la mejora de la eficiencia y de la calidad de las universidades. La adopción de modelos de financiación, que no sólo introduzcan racionalidad en la asignación de recursos a las universidades, sino que fundamentalmente sean una forma de premiar la calidad y la eficiencia en la universidad constituye un reto al que no podemos quedar de espaldas.

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

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

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

No se interprete esto como un ataque a los principios de democratización, transparencia y participación en la información, en la

toma de decisiones y en la ejecución de lo decidido. Antes, por el contrario, debe entenderse que la mezcla de tradición y modernidad en las universidades obliga a pensar en la creación de cauces razonables para que los esfuerzos sinérgicos hagan compatibles la subsidiariedad, la responsabilidad compartida y el rendimiento social de la institución universitaria. En el fondo, lo que quiero decir es que no es bueno utilizar el marco legal para amparar la institución universitaria de modo tal que sea prácticamente imposible encontrar fórmulas para que la institución haga rendimiento de cuentas a la sociedad de las funciones que tiene encomendadas y del modo de realizarlas.

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

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

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



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

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

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

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

#### **4. La idea de crisis en la Universidad**

Como ya decíamos en el apartado anterior, en las Universidades se habla hoy, igual que hace 25 años, de crisis de número de alumnos, de crisis financiera, de crisis de adecuación de planes de estudios, incluso de crisis de nuevas prioridades universitarias. Es bueno repetir que ya comienza a asumirse que, en el fondo de todas estas crisis puntuales, subyace una crisis

más profunda y global: es la crisis de gestión en la que los responsables de la administración universitaria a nivel estatal, a nivel autonómico y a nivel de centros tienen que definir posiciones, pues, si hay un ámbito de responsabilidad compartido, también hay un conjunto de exigencias diferenciadas (Tourinián, 1997b).

Y dado que hablamos de exigencias y, eso sí, dando por sentada la distinción, necesaria e internacionalmente aceptada, entre educación superior y educación universitaria, nos parece oportuno hacer alusión a uno de los insignes maestros del pensamiento universitario, Ortega y Gasset, y destacar con él que la reforma universitaria no puede reducirse a la corrección de abusos, ni siquiera consiste principalmente en eso; la reforma es siempre creación de nuevos usos (Ortega, 1975).

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

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

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

También es verdad que el espacio y los recursos universitarios, ahora, nos obligan a hablar de universidades orientadas a polos de

excelencia que optimicen los recursos industriales, materiales y humanos de la zona donde está ubicado el campus (Tourriñán, 1991).

Es seguro asimismo, que, en los nuevos modelos universitarios, las exigencias de espacio y de clima adecuado para la masa crítica investigadora nos llevará a hablar de un modo particular de macrocentros integrados que cobijan muy diversas titulaciones agrupadas bajo el principio de complementariedad interdisciplinar para grandes áreas científicas (Tourriñán, 1997).

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

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

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

En este contexto de crecimiento, la situación social de la universidad puede verse afectada por tres cuestiones colaterales: el límite de plazas, el régimen de permanencia y los precios de las matrículas. Los *límites de acceso* determinarán en gran medida las dificultades de entrada. Asimismo, el mantenimiento de grandes embolsamientos de alumnos repetidores, retrasará la incorporación a la enseñanza superior de nuevas cohortes y podría provocar, de no controlar el efecto, la *masificación y saturación* del sistema. Asimismo, la modificación de las *tasas académicas*, como consecuencia de la aplicación del principio de responsabilidad social compartida en el reparto de los costes, potenciará la convicción de que los estudios universitarios son una inversión que requiere una planificación y decisión meditada, como acontece en otros países; una decisión que obliga a adquirir una mayor responsabilidad, en la estructura, el proceso y el producto de enseñanza superior.

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

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

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

En general la relación entre Gobiernos Autonómicos/Industria/Universidad no se encuentra suficientemente articulada. El hecho de que algunos gobiernos de Comunidades Autónomas crearan centros de investigación tecnológica sin participación de la universidad y de que algunas asociaciones de empresas desarrollaran iniciativas tecnológicas, igualmente, sin el apoyo del sistema universitario, avala esta opinión.

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

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

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

de gestión que garanticen la realización de los valores básicos de la docencia y la investigación de calidad.

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

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

Hay que conseguir una universidad de calidad, identificada, definida y consolidada con autonomía dentro de un marco legal adecuado. El eje directriz de esta actuación es entender que la universidad es la principal fuerza investigadora y que cada universidad tiene que definirse de acuerdo con su propia identidad en el nuevo marco. Es necesario señalar que entre la investigación y la universidad hay una unión especial que la convierte en instrumento estratégico de innovación (Tourrián, 1995b y 1997):

a) La Universidad, en general, constituye una fuerza investigadora muy grande.

b) Esta fuerza investigadora no tiene que disminuir, dado que hay una relación inequívoca entre calidad de la enseñanza universitaria y calidad de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico en las instituciones de enseñanza superior.

c) La enseñanza superior puede contribuir de manera significativa al desarrollo regional, tanto por su virtualidad formativa en la investigación, como por su capacidad de innovación tecnológica. La presencia de la enseñanza superior en una región representa una inversión hacia el futuro; proporciona mano de obra altamente cualificada y constituye una fuente de conocimiento, asesoramiento e investigación utilizable por la empresa y la industria.

Esta relación entre investigación y comunidad universitaria es tan importante y mediatizadora del desarrollo tecnológico que, buena parte de su éxito en el desarrollo regional depende de que se alcance un nivel de comprensión general de la ciencia y de la tecnología en la sociedad,

suficiente para servir de base a la difusión rápida y generalizada de las innovaciones y de la nueva tecnología.

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

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

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

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

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

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

1) Calcular, por grandes capítulos, las necesidades de financiación a mayores de la situación actual.

2) Aplicar al sistema español la cuantía estimada de la inversión (en términos de ptas./alumno) en los países de nuestro entorno y con un sistema universitario semejante (Francia).

3) Extrapolar el esfuerzo inversor de los países afines (OCDE) a España, en términos del porcentaje sobre el PIB (1,5% del Producto Interior Bruto).

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

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

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

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

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

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

La mayor discrepancia entre los países de la OCDE se encuentra precisamente en la partida de becas, ya sea por el hecho de que no es segura su inclusión en el capítulo II por algunos países, ya sea por el propio concepto de beca. En algunas ocasiones, esta no incluye la exención de tasa (partida mayoritaria en nuestro sistema nacional). También, hay que tener en cuenta que algunos países consideran al alumno como unidad jurídica

independiente de su unidad familiar. Esta cuestión supone la independencia económica absoluta de la totalidad de los estudiantes universitarios del sistema. Por lo tanto, cabe pensar que el acceso a las ayudas puede depender en esos países de unas necesidades financieras distintas a las del sistema español.

Es necesario decir, además, que, tal como se calculó, el porcentaje sobre PIB dedicado a educación superior es un valor absoluto que no tiene en cuenta, ni el número de alumnos del sistema, ni la estructura de la oferta académica. El uso absoluto de los indicadores da pie para interpretar, por ejemplo, que la educación superior portuguesa estaría en mejor situación que la japonesa, ya que la primera dedica el 0,8%, mientras la segunda tan sólo el 0,6%. Sin embargo, Portugal tiene un PIB muy bajo, un escaso número de alumnos y una estructura de títulos poco competitivos.

## **5. Política de Calidad y Universidad de Masas**

Es a partir de finales de los sesenta y comienzos de los setenta cuando la transformación socio-económica de España y una “nueva” política escolar (Ley General de Educación) conducen progresivamente a una sustitución de la universidad tradicional por la universidad dual que hoy tenemos: una universidad minoritaria, con cierto influjo en determinadas élites, y una universidad pública y más masificada que de masas (Jerez Mir, 1997) para un tercio de la cohorte juvenil entre 18 y 24 años de edad. Una consecuencia de este dualismo universitario puede ser la posibilidad de que se produzca un desajuste en las oportunidades formativas y laborales de estudiantes y graduados en el sistema educativo del país, desde la perspectiva de la calidad de la educación y la inserción profesional-laboral.

Permítasenos indicar algunos datos. Terminando la década de los ochenta, el número de entradas anuales en la educación terciaria dentro de la Unión Europea se estimaba en 1,7 millones de personas, de las que 1,1 millones (aproximadamente, el 65%) optaban por matricularse en la universidad. Actualmente, la cantidad de estudiantes matriculados en la U.E. en "tertiary education" supera los ocho millones. Mientras Francia y Alemania han sobrepasado los 1,5 millones, España se encuentra en ese umbral, y países como Inglaterra e Italia tienen bastante más del millón (De Woot, 1998; Consejo de Universidades, 1995; Tiana Ferrer, 1998; Uriel et al., 1997).

Hoy por hoy, a pesar del descenso demográfico, es firme la convicción acerca de la permanencia en niveles muy altos de presión por



acceder a la enseñanza universitaria. Las proyecciones de la Unesco mencionan la magnitud de ciento veinte millones de jóvenes buscando educación superior hacia el año dos mil cuarenta, una gran parte de ellos ubicados en países en vías de desarrollo.

Puede hipotetizarse que, hasta cierto punto, la educación superior continuará destacándose como factor de movilidad social ascendente y/o como elemento de movilidad profesional horizontal. Como dice el informe de la Unesco del año 95 son muchos los motivos para considerar que los estudiantes son muy beneficiosos en una sociedad, pero es igualmente oportuno entablar un debate sobre el acceso en esta era de educación superior masiva. Confesamos nuestra inquietud al respecto pensando en el tema de la equidad y las posibilidades de participación en programas de calidad por parte de grupos en situación de inferioridad social.

Conviene, por lo tanto, reparar en la necesidad de plantear los verdaderos retos de una universidad de masas, teniendo en cuenta además la reorientación tecnológica creciente en los campus, que rompe la tradición clásica del proceso de aprendizaje en los mismos (Neave, 1995). Entonces, de lo que se trata es de afrontar el problema de una educación de masas en la universidad, cuya tesis de fondo es, sencillamente, la cultura de masas y la sociedad red en un contexto económico cada vez más interconectado (Santos Rego, Rodríguez, Etcheberría y Rald, 1996; Castells, 1997).

La aparente contradicción entre la necesidad de una educación superior masiva (en términos biográficos, ir a la universidad casi es ya una especie de “rito de pasaje” como otros en la vida) y la exigencia de calidad, que algunos categorizan como “excelencia”, es objeto de enfoques que emergen desde posiciones interpretativas no necesariamente contrapuestas pero sí desiguales. Un punto de vista escéptico era expresado hace poco en uno de los Congresos (*A Universidade e o seu Futuro*) celebrados para conmemorar el V Centenario de la Universidad Compostelana. Decía el Profesor Sánchez Salorio (1996) que por más que las técnicas de gestión, léase programación por objetivos, puedan mejorar la calidad de la oferta educativa sin aumentar el gasto, el carácter masivo e indiscriminado de la demanda supondrá inercias que impedirán la generalización de altos niveles de calidad. Es de justicia decir que este mismo docente y prestigioso investigador de la oftalmología aboga de inmediato por admitir la realidad de la contradicción manteniéndola en términos cuantitativamente razonables de tal modo que de ella puedan generarse pulsiones positivas.

En nuestra opinión, es imprescindible un compromiso político-social ante el tema, junto con mejores acentos y mayor receptividad a la

investigación educativa que haya dicho o tenga aún algo importante que añadir al respecto. Defendemos una perspectiva desarrollada por el profesor Touriñán (1997) que distingue el problema de la educación de masas y el problema de la masificación en la universidad, estableciendo como tesis de partida la ruptura de equivalencia entre educación de masas y educación de baja calidad. La educación de masas, bien entendida, cumple las exigencias del derecho a la educación, más allá del mito del igualitarismo (Touriñán, 1995a) que no consiste en favorecer sólo a una minoría intelectualmente selecta, sino en ayudar a una población estudiantil numerosa que está expuesta a la masificación y, a pesar de ello, tiene que prepararse eficazmente para competir en el mundo y elegir su proyecto.

Un tema espinoso, con sinuosas penetraciones socio-políticas, se podría introducir en este punto, reconociendo precisamente que tampoco el concepto de calidad se escapa a esquemas de percepción social y su nexos con atribuciones incumplidas o expectativas insatisfechas. La Universidad ha provisto tradicionalmente a sus titulados de un peculiar prestigio público o estatus social correspondido con mayores ingresos respecto a una amplia mayoría de ciudadanos. Sabemos que tal estado de cosas cambia con la imparable progresión en el acceso para amplios sectores de la población. La presencia de argumentos socialmente contruados es patente en la vinculación baja calidad-masificación, aunque esta asociación, como bien subraya Beltrán Llavador (1996) sea susceptible de parangón con la de los bienes que resultan preciados por cuanto escasos. Es obligado, reiteramos, no identificar universidad masificada con universidad de masas, no elitista, ya que admitiendo nuestra instalación en la primera sería lo mismo que reconocer un ambiente muy poco satisfactorio para el ejercicio de la docencia y alejado de los cánones de calidad pedagógica exigibles en la segunda.

Desde luego, toda tentativa de imponer esquemas impersonales y colectivos (anclados en una cómica sinonimia verdad = consenso general) como norma de conducta y objetivo de la educación, arruina la más elemental vehiculización constructiva del lema “educación de masas”. No está de más agradecer al gran maestro Ortega (1975) la dosis de alertividad magistralmente urdida ante el peligro del hombre muchedumbre y del hombre que no se diferencia de otros hombres (acepción psicológica del concepto de “masas”). Lo malo, recogiendo las afortunadas palabras del profesor Touriñán (1997, pág.30), es cuando este ideario anida en la institución universitaria y logra desvanecer la distinción de grados de

compromiso y responsabilidad en la participación democrática en la vida académica.

Con todo, mencionar el término “masas” en educación al margen del sentido cuantitativo que lo acompaña se nos antoja un nexo perogrullesco que, no obstante, arrastra consigo conspicuas exigencias sociales a las que no siempre es posible responder con los medios necesarios. Es claro también que la investigación pedagógica en la órbita de la planificación de sistemas adquiere relevancia una vez captado su propósito, el de estudiar y prever la mejor organización de recursos y medios para la educación de la población en su conjunto; pero sin perder de vista que la solución, antes que escolar y pedagógica, es radicalmente política.

Ahora bien, es muy apropiado reafirmar, en beneficio de la profesión educativa, el reto pedagógico que pone sobre el tapete la educación de masas en la universidad. Por la sencilla razón de que será difícil poder hablar de educación, de formación -o aún de instrucción- sin nuevas estrategias de enseñanza-aprendizaje y de organización escolar e institucional en los centros universitarios, llámese una Facultad, una Escuela Universitaria o, por extensión, una Universidad sin más.

Se sigue de esto, pensamos, que una democracia que avanza, sensible a los requerimientos de la sociedad civil, no puede asistir inerte por más tiempo al pregón de las instancias interesadas en acentuar, míticamente, el tópico de la baja calidad del producto educativo en la sociedad de masas, dejando de apelar, como salida, a la conveniencia de nuevas formas de organización, junto con la revisión fundamental de los procesos formativos en una línea, pedagógicamente ya desarrollada (Martínez Mut, 1997), de reingeniería de procesos para la mejora de la calidad y los servicios.

Nuestra lectura de la realidad actual y próxima no es proclive al desaliento pero tampoco a echar las campanas al vuelo. La pertinencia de los augurios puede basarse, si se nos permite la inmodestia de la cercanía experiencial, en el esfuerzo sostenido y disciplinado, en el marco de políticas defendibles ante los representantes de la sociedad y ante la misma comunidad universitaria. Porque es incuestionable la bondad de una orientación que, fortaleciendo la responsabilidad compartida, está logrando mejorar la definición y construcción de estructuras organizativas de gestión que esperamos ayuden a realizar los valores básicos de la docencia y la investigación de calidad en la universidad.

Nos estamos situando ante el concepto de calidad total en los sistemas universitarios, con irreductibles planos de reflexión e intervención sobre el “estado del arte” en docencia, investigación, gestión y extensión de servicios de variada índole socio-cultural. El desarrollo de sistemas universitarios se complica innecesariamente al margen de espacios coordinados (Tourrián, 1993a) que son los que pueden mejorar la oferta de estudios, al tiempo que contribuyen a crear una buena infraestructura de comunicación científica y propician un sistema de gestión integrado.

## **6. Calidad y cultura de la evaluación en la educación superior**

Todo parece indicar que la búsqueda de la calidad, convenientemente incentivada desde dentro y fuera de la universidad, conducirá inevitablemente a la aceptación de algo que es ya obvia y manifiesta: nos adentramos en una cultura de la evaluación cuyo único retorno es la mejora de procesos y productos. Bien entendido que si hablamos de una “cultura” que conviene al avance social, también es imperativo advertir sobre los peligros que puede conllevar una deficiente comprensión de su sentido en terreno tan singular.

Trasladar graciosamente, sin otros ingredientes críticos, los procedimientos tópicos del control económico-empresarial a la docencia e investigación universitarias puede originar peores problemas en la dinámica de los procesos educativos que los que se pretenden superar. La evaluación de la educación universitaria está, naturalmente, asociada al logro de mayor calidad universitaria, pero con una precaución clave, magistralmente señalada por el profesor Arturo de la Orden, esto es, que la calidad es un continuo escolar cuyos puntos representan combinaciones de funcionalidad, eficacia y eficiencia, mutuamente implicados. Y su grado máximo, la excelencia, supone un óptimo nivel de coherencia entre todos los componentes principales de un modelo sistémico (De la Orden, 1985 y 1993).

Otro peligro evidente es animar una visión superficial de la calidad y usarla como magnífico paraguas de protección en lo que se tercie. No hay más remedio que ser relativistas dada la dificultad de una definición operativa del concepto, por lo cual algunos prefieren plantear la evaluación comparando objetivos y resultados. Un académico con no muy lejana responsabilidad política lo expresaba así: el objetivo de la evaluación debería dirigirse hacia el establecimiento sistemático de un análisis del valor de los medios y los recursos humanos, materiales y financieros y de los

métodos y procedimientos, programas, etc. que la institución utiliza para su trabajo particular o docente (Luxán, 1998).

Refiriéndonos concretamente al caso español, lo primero que salta a la vista es la parquedad alusiva al tema central en la Ley de Reforma Universitaria (LRU). Sentencias vagas y ningún desarrollo práctico hasta que en septiembre de 1992 el pleno del Consejo de Universidades (reunión en la Universidad de Cádiz) pone en marcha un programa experimental de dos años. Participaron dieciséis universidades públicas y el objetivo era poner a prueba una metodología de evaluación institucional, con tres niveles: el primero, con participación plena, aspiraba a construir un sistema de indicadores globales del rendimiento; en el segundo, con seis universidades, se evaluaron algunas titulaciones y áreas de conocimiento; y, en el tercero se dio entrada a expertos externos. En el informe final, presentado a principios del mes de septiembre de 1994 en unas Jornadas celebradas en la sede central de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, se concluía que la experiencia había sido suficientemente positiva y que representaba una base de acción más sistemática (ver García et al., 1995).

En el bienio 1994-95 se llevó a término el proyecto piloto europeo de evaluación de la calidad de la enseñanza superior, auspiciado por la Comisión Europea, igualmente basado en una metodología mixta de auto-evaluación y evaluación externa. Participaron 46 instituciones de 17 países, con cuatro españolas, realizándose un congreso de presentación de resultados a finales de 1996 (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria), coincidiendo con la terminación de la presidencia española de la Unión Europea.

Con tales experiencias se marcaron algunos objetivos para la evaluación institucional de universidades, todos ellos alrededor de la calidad y su mejora. Con tan exigua tradición, a diferencia mayúscula del caso anglosajón, aparece el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades de 1995 (R.D. 1947/1995 de 1 de diciembre, BOE 9-12-95) de voluntaria adscripción y aún vigente dado su alcance temporal de un lustro. Se basa en convocatorias anuales, que pueden ser temáticas (estudio de una o varias titulaciones) o globales (examen de una universidad en su conjunto), y su pretensión evaluativa integra docencia, investigación y servicios (Consejo de Universidades, 1996). La gestión del Plan corresponde a la Secretaría General del Consejo de Universidades a través de una oficina de gestión y con la asistencia de un Comité Técnico

compuesto por miembros natos y designados (O.M. de 13 de marzo de 1996, BOE 19-03-96).

Ya que no podemos extendernos, digamos que en cuanto a la docencia, algunos aspectos a evaluar son la estructura de los planes de estudios, el desarrollo de la enseñanza y sistemas de evaluación discente, características del profesorado, personal de apoyo y administrativo, recursos materiales, etc. La atención investigadora viene marcada por líneas de actividad, estructura organizativa del personal investigador, dotación de infraestructura y recursos humanos, medios auxiliares, indicadores de actividad investigadora, productividad, publicaciones y su impacto, tercer ciclo (con incidencia en el apartado docente), incidencia de la investigación en el entorno, etc. Y, finalmente, se evalúan unidades de gestión, junto a otros servicios culturales, informáticos y asistenciales.

Los resultados de la primera convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades ya se conocen (Consejo de Universidades, 1997). En general, son satisfactorios por lo que ha supuesto una entrada definitiva en la cultura de la evaluación de la calidad a nivel institucional. No obstante, se llama la atención sobre la mejora del método de evaluación establecido en la convocatoria de 1996 y desarrollado en la guía de evaluación. Se afirma, concretamente, que el método no parece suficientemente idóneo en relación con los objetivos que propugnan proporcionar al conjunto de la sociedad española información relevante y objetiva sobre la calidad de las universidades, y al Ministerio de Educación y Cultura y al Consejo de Universidades información igualmente objetiva sobre el nivel de calidad alcanzado por el conjunto del sistema universitario.

Tal debilidad metodológica parece derivarse, fundamentalmente, de la falta de indicadores de rendimiento como criterios de calidad. Y por ello, se pide acuerdo al conjunto del sistema universitario respecto del alcance e introducción progresiva de significativos indicadores de ejecución que eviten la falta de precisión en las valoraciones internas y externas, especialmente en los ámbitos de la enseñanza y de la gestión.

Permítasenos, por lo tanto, una breve incursión en el terreno de los indicadores, recomendable dada la búsqueda de calidad en el sistema. Genéricamente, un indicador es conceptualizado como una medida, usualmente cuantitativa, relacionada con un aspecto de la actividad en una institución de educación superior. Puede hablarse de:

- *indicadores simples*: datos absolutos que describen un acontecimiento o proceso (número de alumnos o de profesores). Se podrían entender como estadísticas de gestión, aunque Sizer (1992, cit. en

Rodríguez Espinar, 1997, pág. 189) advierte que cuando se desarrollen bases de datos de carácter nacional es importante no denominar indicadores de rendimiento a lo que son estadísticas de gestión o simplemente estadísticas.

- *indicadores de rendimiento*: implican un punto de referencia o el establecimiento de una relación respecto de algo (la ratio profesor/alumno). Son, por lo tanto, de carácter relativo. Se los podrían definir como formulaciones, normalmente cuantificadas, sobre recursos empleados y logros conseguidos en áreas relevantes teniendo en cuenta objetivos concretos de la empresa o institución (Cave et al., 1997).

- *indicadores generales*: son indicadores externos a la propia institución analizada y reflejan respuestas de cuestionarios, opiniones o estadísticas generales. Se usan en la toma de decisiones y podrían convertirse en legítimos indicadores de rendimiento si se expresase abiertamente tal decisión.

Desde el punto de vista de la política del uso de indicadores, conviene distinguir valor real, valor standard y valor deseado de los indicadores. Los *valores reales* son necesarios para revisar viejos valores standard (por ejemplo, el precio fijado en un módulo medio). El *valor standard* permite orientar y reconducir una acción. Los *valores deseados* marcan los objetivos de dirección en un proceso.

Es obvio que cuando hay sistemas de gestión y organización aceptados, son precisos los indicadores para tomar decisiones. Con frecuencia se emplean indicadores de “input”, es decir, de los recursos destinados al sistema. Se habla con menos frecuencia de indicadores de “output”, resultados o productos del proceso. Ahora bien, la cuestión fundamental cuando se apela a la calidad es conseguir el máximo de valor añadido, a saber, el máximo de diferencia positiva entre lo que se tiene al entrar en la institución y lo que se lleva después de la experiencia universitaria; de ahí que formen parte del discurso universitario tanto la subsidiaridad y la participación social como el rendimiento interno y externo de la institución (cfr. Touriñán, 1993 y 1996).

Volviendo sobre el plan de evaluación de la calidad de las Universidades, habrá, sin duda, consecuencias intrínsecas y extrínsecas, con repercusiones motivacionales a controlar en lo posible, ya que tan malo puede ser una nula implicación financiera, una vez confirmado el esfuerzo y dedicación en las instituciones comprometidas en el proceso, como la falta de conciencia acerca de los errores en el diseño de la evaluación efectuada y la manera de llevarla a cabo en cada Campus.

Estamos convencidos de que el Plan ha supuesto un aldabonazo, cuando menos psicológico, en la comunidad universitaria, pero su continuidad debe ligarse a una política integrada y sólida de evaluación del sistema educativo y universitario en su conjunto, con respeto total a la autonomía y en la vía competencial oportuna. En definitiva, su consideración y efectos han de ser los propios de un ponderado rendimiento de cuentas que se traduzca en el aumento de la eficacia y eficiencia del gasto, acercándonos a niveles de calidad contrastados con programas de formación que se imparten allende nuestras fronteras. Saber como progresan nuestros niveles de calidad, además de higiénico, puede ser una buena forma de enterarnos acerca de nuestras oportunidades. La cultura de la calidad es la cultura de la racionalidad que afecta en la universidad a la oferta, la financiación, la investigación, el desarrollo de servicios y la proyección exterior.

## **7. Política, universidad y sociedad civil**

Pretendemos en este apartado dilucidar, en parte, el problema de la universidad a través de dilemas que se plantean entre una formación instrumental (alicortamente pragmática o bancariamente inducida, como diría Freire) y una educación cívico-profesional que podría representar un difícil encuentro entre un legado clásico de la mejor estirpe liberal y las demandas provenientes del conocimiento experto, condicionadoras de planes de estudios, metodologías, dirección de los saberes, valores de referencia, etc.

Creemos que esto sólo es posible mediante la revitalización de la sociedad civil en cuyo seno hay que entender hoy las posibilidades de que la universidad siga siendo un ente creador de cultura, espacio de participación y motor de innovación. Pero ello exige, sin duda, sentido de la dimensión crítica y auto-crítica en la institución, aunque sea sólo para darnos cuenta del peligro de fragmentación que afecta a la vida universitaria, con hiatos convivenciales tantas veces consecuencia de hábitos poco acordes con un ideal liberal, o diciéndolo de modo directo, con lo que debe ser una universidad de “fair play”, comprometida con el conocimiento y con el tiempo histórico.

Hablando de “sociedad civil” partimos, por su interés, de la acepción aplicada por Bobbio y Matteucci (1982) cuando la contraponen al estado, integrando la esfera de las relaciones individuales, grupales o de clase (poder de hecho o real) que se desarrollan fuera de las relaciones de



poder inherentes a las instituciones estatales (poder legítimo o legal). Pero también debemos tener presente que la sociedad civil, según Cohen y Arato (1994) se constituye como un ámbito de interacción social entre la economía y el estado, configurado ante todo por la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (léanse “voluntarias”) o los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. Quieren decir que la sociedad civil moderna es consecuencia de varias modalidades de auto-constitución y auto-movilización.

Se distingue, igualmente, entre sociedad civil, sociedad política (partidos, organizaciones y parlamentos) y sociedad económica (grupos/consorcios empresariales de producción y distribución). Estas últimas, como es lógico, proceden de la sociedad civil, participan de algunas de sus características generales pero han sido institucionalizadas mediante derechos que se plasman en leyes de contenido político o económico. Como los mismos Cohen y Arato (1994) puntualizan “under liberal democracies, it would be a mistake to see civil society in opposition to the economy and state by definition. Our notions of economic and political society (which admittedly complicate our three part model) refer to mediating spheres through which civil society can gain influence over political-administrative and economic processes” (p. X).

El concepto de sociedad civil no puede examinarse sin anclajes culturales y políticos, idéntica madeja contextual para entender la universidad en cada tiempo y latitud. Al respecto, es interesante destacar el contraste entre el papel de la sociedad civil en pa’ses que, como España, vivieron en las últimas décadas un relevante proceso de transición desde una dictadura a un régimen parlamentario y el desempeñado por ella misma en otras naciones con democracias muy asentadas, caso, por ejemplo, de USA.

Como señalaba hace poco el Rector de la Universidad de Santiago de Compostela, las dictaduras que alcanzan cierto grado de estabilidad se basan en el establecimiento de un pacto perverso con la sociedad que controlan. Según este pacto, el Estado actúa como un ogro filantrópico, al que se refirió el admirado Octavio Paz, eximiendo a la sociedad de la responsabilidad de auto-vertebrarse (Villanueva, 1997 y 1998). Y ello produce secuelas que perduran como es posible observar en el tejido social del país haciendo que, más allá de una superestructura democrática, nuestra sociedad civil siga siendo bastante débil en tanto que las responsabilidades que se siguen proyectando sobre el estado democrático son elevad’simas,

sin aceptar que la resolución de bastantes problemas ha de situarse en los recursos de auto-movilización y auto-gestión propios de la sociedad civil.

Dicho esto, es bueno apreciar el peligro de que determinadas manifestaciones de fortaleza por la sociedad civil puedan derivar en sutil censura, algo próximo a lo “políticamente correcto”, irónica expresión puesta de moda por Richard Bernstein con la publicación de un artículo en el diario *The New York Times* significando adhesión a una nueva ortodoxia en boga en los campus universitarios desde el compromiso supuestamente impuesto por las minorías culturales. Lo esencial, independientemente del sarcasmo que a cada uno le apetezca, no es tanto la obsesión surgida por los lenguajes del “political correctness”, sino que a partir de ahí haya germinado una seria discusión acerca del multiculturalismo en la actualidad (cfr. Cortina, 1997; Taylor, 1993).

La discusión no es ajena, ni mucho menos, a la denuncia de Robert Hughes en su famoso libro *Culture of Complaint. The Fraying of America*, afirmando que la sociedad civil, antaño sólida y resistente en los Estados Unidos, resulta erosionada en la dinámica de lo que rotula como “cultura de la queja permanente”. Contrasta tal actitud con uno de los principios de la “Declaración de una Ética Mundial” realizada por el Consejo del Parlamento de las religiones del mundo en su reunión de Chicago en 1993. No se propuso allí una ética mundial como una nueva ideología sino como un consenso básico sobre una serie de valores vinculantes, proclamando que la autodeterminación y la autorrealización sólo son plenamente legítimas cuando no aparecen desligadas de la responsabilidad individual frente a uno mismo y frente al mundo, cuando se vinculan a la responsabilidad para con los más y para con el planeta Tierra (Villanueva, 1997). Sintéticamente, se puede decir que es ahí donde se percibe un programa de actuación básicamente coincidente con las virtudes de una sociedad civil madura.

En lo que nos concierne aquí y ahora, recordando que el fenómeno de “lo políticamente correcto” aparece en escenarios universitarios, es obligado un aserto de cautela y crítica contra cualquier “código de expresión” auspiciado por una tipología de administradores filosóficamente alicortos. Es en este sentido que la tarea de los profesores universitarios no puede ser la de transmitir un “canon” establecido, sino permitir que los estudiantes lleguen a reinventarlo. Paradójicamente, solo aquellas “verdades” basadas en la razón abstracta que los alumnos puedan hacer suyas, fundándolas en su propia razón, es probable que sean preservadas.

Defendemos la superación del antagonismo radical entre dos modelos de universidad bautizados por el teórico político norteamericano

Benjamin R. Barber como “modelo purista” y “modelo vocacional/profesional”. El primero, favorecido por el clásico énfasis en la búsqueda abstracta del conocimiento -divorciando a este del tiempo y la cultura-, potenciando el aprendizaje por la causa del propio aprendizaje, evitando toda utilidad, aísla a la universidad de la sociedad. Y el segundo, abjurando de toda tradición y rendido incondicionalmente al servicio del mercado, tiene como único sello de marca el de una universidad pendiente de proporcionar una educación según modos exclusivos de “vocational training” (Barber, 1998).

Ninguna de estas posturas puede entender lo que significa la educación universitaria como servicio al tiempo que reto a la sociedad en la que vive, ni aceptar que sea posible la simultaneidad en la transmisión de valores fundamentales con la creación de un clima de pensamiento crítico, donde los estudiantes no están definitivamente condicionados por los contenidos que les hayan sido transmitidos.

La presencia de esa dicotomía en el modo de enfocar la tarea y función de la universidad permite abogar por un modelo más abierto, esto es, más dialéctico de la educación universitaria en la sociedad civil. No se trata de expresar, recuperando el argumento del mencionado politólogo americano, que la universidad tenga una misión cívica; más bien, se trata de afirmar que la universidad “es una misión cívica” o, si se prefiere, que la universidad es civilidad, entendida como el conjunto de reglas y convenciones que permiten impulsar el diálogo en el seno de una comunidad, amén de toda suerte de discursos que puedan favorecer el desarrollo del conocimiento. Estamos hablando, por lo tanto, de un modelo que asume una concepción del aprendizaje como actividad social que tiene lugar en una comunidad discursiva en la que convergen reflexión y experiencia.

¿Acaso no es el recinto universitario el más proclive a la apertura y tolerancia de ideas? No albergamos duda alguna de que en esta vía de profundización de la democracia, que la sociedad civil puede potenciar, es clave el papel de la educación, en general, y de la enseñanza superior que la universidad proporciona, en particular. Repárese en la argumentación del interesante documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior publicado por la Unesco. El proceso de mundialización al que asistimos, se dice, exige que el desarrollo de los recursos humanos en la sociedad moderna incluya no solo una formación superior especializada, sino también una plena conciencia de los problemas culturales, ambientales y sociales que nos afectan. Es fundamental que las universidades

“desempeñen un papel aún mayor en el fomento de los valores éticos y morales en la sociedad, y dediquen especial atención a la promoción, entre los futuros graduados, de un espíritu cívico de participación activa” (UNESCO, 1995, pág. 31). Lo cual significa tanto como proponer uno de los objetivos prioritarios para las instituciones universitarias la formación de una ciudadanía dispuesta a contribuir activamente al fortalecimiento de la sociedad civil sin la que es imposible alcanzar la plenitud de la democracia.

Para misión tan delicada no permitamos la renuncia, cuando menos, a un profesor universitario respondiente, como orteguianamente señaló Vázquez Gómez (1993), al paradigma del hombre culto, que es capaz de trascender su conocimiento experto y conecta con otros especialistas, se alegra y fomenta que los alumnos accedan a otros saberes, se afana como docente y ciudadano en una labor de comunicación hacia la sociedad civil, ejerciendo liderazgo moral. Desde el conocimiento experto ha adquirido una gran importancia su traducción posible, mediante estrategias divulgativas de calidad, hacia el gran público y el afrontamiento de problemas de salud, consumo, medio-ambiente, etc.

Es el encuentro con la comunidad a la que nos debemos como intelectuales. Formar profesionales no debe ser impedimento para que empujemos una imprescindible función educativa de la universidad en la sociedad. Nosotros mismos los pedagogos, hemos abierto la formación de los especialistas a conocimientos más variados, de espectro multiforme en el sentido habermasiano. El interés instrumental ha de complementarse con otros intereses y esta dinámica bien puede empezar por la universidad ya que de lo contrario difícil será que pueda fecundar en la sociedad externa a ella. En el fondo no es otra cosa que, como hicieron Bloom (1987) y antes Ortega (1975), defender la misión cultural y formativa de la universidad pública en el ámbito comunitario, diverso y plural.

En esa línea, aceptadas tales coordenadas, no cabría empacho alguno en pos de una universidad liberal, que acomoda los objetivos de la mejor educación liberal y puede dejar sentir su impronta en la formación de la esfera pública en la sociedad civil. Sobre este punto nos hacemos eco de las sugerentes ideas de Pérez Díaz (1997), para quien la universidad liberal contribuye a la esfera pública de una sociedad civil satisfaciendo las demandas de las fuerzas políticas, económicas y sociales de su entorno de un determinado modo y no de otro. Esas fuerzas presionan a favor de una investigación promotora de los intereses del país, o desean una enseñanza profesional especializada. Pero es de recibo entenderse. Si las demandas resultan satisfechas por una universidad fiel a la idea normativa de la

universidad liberal, entonces se dará por descontado una dimensión de reflexividad y de responsabilidad comunitaria en la investigación, junto a un mínimo ideal de servicio en lo tocante al énfasis favorable a la enseñanza profesional.

El mismo sociólogo español subraya que, más allá de las demandas sobre la universidad, el nudo gordiano se sitúa en las demandas que la universidad tiene que hacerse a sí misma, como son, en primer y destacado lugar, la preeminencia del universalismo sobre el particularismo (idea normativa de la universidad liberal) aunque no podamos despachar olímpicamente nuestros deberes para con la comunidad local, asunto que se arreglará siempre que interpretemos correctamente tales obligaciones en función de valores últimos, no otros que el de la búsqueda de la verdad y la apertura al mundo, pugnando por una sociedad de ciudadanos razonables. Lo mismo que, al fin y a la postre, se propone una sociedad civil universal suficientemente bien ordenada. Tal vez sea posible superar así una tradición de dos centurias en las que la influencia estadista se ha dejado ver sobre el mundo universitario por estos pagos occidentales.

Una segunda auto-exigencia nuclear es la que resulta de una simple visión del conocimiento y de la ciencia como territorio abierto en el que buscamos lo que los clásicos llamaban “las cosas mismas” y donde deviene una experiencia científica que, si es digna de tal proyecto vital, animará a seguir tratando las ideas y las teorías como artificios mentales que requieren revisión y depuración continuas y su puesta a prueba, y también a cuidar el lenguaje para usarlo con la claridad y precisión a que obliga el oficio. Esa experiencia, en fin, es la que realza el valor de la prudencia y, con ella, sugiere límites de la contribución universitaria a la esfera pública (Pérez Díaz, 1997, pág. 164), alertando no ya acerca de lo que el conocimiento puede y no puede, sino también poniendo de manifiesto ciertos peligros del intelectualismo, de las políticas monocordemente ideológicas y, en definitiva, de cualquier sueño de la razón desvariado en sus consecuencias para nuestro porvenir colectivo.

## 8. Referencias Bibliográficas

- Barber, B.R. (1998). *A passion for democracy. American essays*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Beltrán Llavador, F. (1996). La calidad, más allá de criterios y estándares, págs. 133-164. En G. Quintás, (ed.). *Reforma y evaluación de la universidad*. Valencia: Universidad de Valencia.

- Bloom, A. (1987). *The closing of the american mind*. New York: Simon & Schuster.
- Bobbio, N. y Matteucci, N. (1982). *Diccionario de Política*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Botkin, J.W. (1979). *Aprender. Horizonte sin límites*. Madrid: Santillana.
- Castells, M. (1997). *La era de la información. La sociedad red*. (vol. 1). Madrid: Alianza Editorial.
- Cave, M. et al. (1997). *The use of performance indicators in higher education*. London: Jessica Kingsley Publications.
- Cohen, J.L. y Arato, A. (1994). *Civil Society and political theory*. Cambridge: The MIT Press.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993). *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco*. Santiago de Compostela: Fundación Galicia-Europa.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1994). *Comunicación de la Comisión sobre reconocimiento de diplomas con fines académicos y profesionales*. Madrid: Consejo de Universidades.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1994a). *La política social europea. Un paso adelante para la Unión*. Santiago de Compostela: Fundación Galicia-Europa.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1995). *Einseigner et apprendre. Vers la société cognitive. Libro Blanco*. DG XXII-V. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- Consejo de Universidades (1994). *Informe sobre la financiación de la universidad*. Madrid: Boletín Informativo del Consejo de Universidades, VI, Diciembre- Enero.
- Consejo de Universidades (1995). *Estadística de la matrícula universitaria. Curso 1994-95*. Madrid: Secretaría del Consejo de Universidades.
- Consejo de Universidades (1996). *Plan Nacional de Evaluación de la Calidad del Sistema Universitario: Guía de Evaluación*. Madrid: Consejo de Universidades.
- Consejo de Universidades (1997). *Informe sobre los resultados de la primera convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*. Madrid: Secretaría General del Consejo de Universidades.
- Consello Social Universidad de Santiago de Compostela (1994). *Xornadas sobre o financiamento das Universidades e os Consellos Sociais*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- Cortina, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.
- De la Orden, A. (1985). Modelos de evaluación universitaria. *Revista Española de Pedagogía*, 169-170, 521-537.
- De la Orden, A. (1993). Calidad y evaluación de la enseñanza universitaria, págs. 531-539. En AA.VV.: *Actas del Congreso Internacional de*

- Universidades: La Universidad ante el V Centenario*. Madrid: Editorial Complutense.
- De Woot, P. (1998). Managing strategic change in university. Ponencia al *Seminario Internacional sobre dirección estratégica y calidad de las universidades*. (19-21 Enero), Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña (policopiado).
- E.O.L.A.S. (1992). *Memorandum on higher education in the european community*. Salamanca: European Association of Deans of Science.
- Escámez Sánchez, J. (1996) (coord.). *Acción educativa y comunicación social*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Faure, E. (1973). *Aprender a ser*. Madrid: Alianza.
- Fernández Pérez, M. (1989). *Así enseña nuestra universidad. Hacia la construcción crítica de una didáctica universitaria*. Salamanca: Hispagraphics.
- García, P. et al. (1995). Experimenting institutional evaluation in Spain. *Higher Education Management*. 7 (1), 101-118.
- Gusdorf, G. (1973). *¿Para qué los profesores?*. Madrid: Edicusa.
- Husén, T. (1978). *La sociedad educativa*, Madrid: Anaya.
- Husén, T. (1985). *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*. Barcelona: Paidós.
- Jerez Mir, R. (1997). La universidad en la encrucijada: universidad dual o universidad democrática y de masas. *Revista de Educación*, 314, 137-156.
- Luxán, J.M. (Ed.) (1998). *Política y reforma universitaria*. Barcelona: Cedecs.
- Malosse, H. (1994). *Europa a su alcance*. Santiago de Compostela: Fundación Galicia-Europa.
- Martínez Mut, B. (1997). *Calidad y Educación. Un enfoque de ingeniería*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Miguel, M. de (1991). *La evaluación de las instituciones universitarias*. Madrid: Consejo de Universidades.
- Ministerio de Industria y Energía (1990). *Cooperación tecnológica interregional en Europa para los 90*. Conferencia Europea, Madrid, Octubre.
- Neave, G. (1995). Las políticas de calidad: desarrollos en enseñanza superior en Europa occidental. *Revista de Educación*, 308, 7-29.
- Ortega y Gasset, J. (1975). *Misión de la Universidad y otros ensayos*. Madrid: Publicaciones de la Revista de Occidente.
- Pérez Díaz, V. (1997). *La esfera pública y la sociedad civil*. Madrid: Taurus.
- Quintás, G. (ed.) (1996). *Reforma y evaluación de la Universidad*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Reboul, O. (1972). *¿Transformar la sociedad? ¿Transformar la educación?*. Madrid: Narcea.
- Rodríguez Espinar, S. (1997). La evaluación institucional universitaria. *Revista de Investigación Educativa*. 15 (2), 179-214.

- Rodríguez Navarro, A. (1994). La reforma de la universidad. *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, 20.
- Sánchez Salorio, M. (1993). *Universidade. Multiversidade. Megaversidade*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.
- Sánchez Salorio, M. (1996). La universidad ante el cambio de paradigma. Nuevos retos, nuevas respuestas. Ponencia al Congreso *A Universidade e o seu Futuro*. V Centenario de la Universidad de Santiago de Compostela (12-14 abril) (policopiado).
- Santos, M.A.; Rodríguez, A.; Etcheberría, F. y Radl, R. (1996). Educación y cultura de masas. En J. Escámez (ed.). *Acción educativa y comunicación social*. 113-158. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Taylor, Ch. (1993). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Telford, R. (1994). *Quality and relevance: the challenge to european education*. Bruselas: IRDAC.
- Tiana Ferrer, A. (1998). La demanda de estudios universitarios y el acceso a la universidad. En J.M. Luxán (ed.). *Política y reforma universitaria*. 177-189. Barcelona: Cedecs.
- Touriñán, J.M. (1991). *Desenvolvemento do sistema universitario de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Colección de Innovación e Investigación Científica.
- Touriñán, J.M. (1993). Un reto de los sistemas universitarios: los espacios de coordinación. En AA.VV.: *Actas del Congreso Internacional de Universidades: La Universidad ante el V Centenario*. 497-507. Madrid: Editorial Complutense.
- Touriñán, J.M. (1993a) (dir.). *Avances no desenvolvemento do sistema universitario de Galicia*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia
- Touriñán, J.M. (1995). Investigación y desarrollo en Telecomunicación en Galicia. *Revista Galega de Cooperación Científica*, 1, 24-39.
- Touriñán, J.M. (1995a). La descentralización educativa. Análisis desde la experiencia universitaria en Galicia. *Foro Internacional de Escuela, Familia y Sociedad*. México, D.F.: Instituto de Fomento e Innovación Educativa.
- Touriñán, J.M. (1995b). El desarrollo del sistema universitario y de la comunidad científica como instrumento de innovación. En Xunta de Galicia: *Datos estadísticos del sistema universitario de Galicia: 1993-94*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Touriñán, J.M. (1996) (dir.). *Sistema universitario de Galicia. Fundamentos e desenvolvemento legal*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- Touriñán, J.M. (1996a). Nuevos desafíos en el desarrollo universitario: el efecto Maastricht. En AA.VV.: *XI Congreso Nacional de Pedagogía: Innovación Pedagógica y Políticas Educativas*. Tomo III, 165-186. San Sebastián/Donostia: Sociedad Española de Pedagogía.



- Touriñán, J.M. (1997). *La consolidación del sistema universitario y de la comunidad científica en Galicia. Propuestas de análisis*. Santiago de Compostela: Grafinova.
- Touriñán, J.M. (1997a). La búsqueda de calidad en el desarrollo universitario y la definición de perfiles. *Revista Galega de Cooperación Científica Iberoamericana*, 4, 40-61.
- Touriñán, J.M. (1997b). La educación universitaria después del tratado de Maastricht. En Santos Rego, M.A. (ed.). *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht*. 193-211. Santiago de Compostela: Escuela Gallega de Administración Pública.
- Touriñán, J.M. (1997c). Directrices comunitarias de la educación universitaria: crisis de la institución y estrategias de innovación. *Revista Galego-Portuguesa de Psicología e Educación*, 1 (1), 9-32.
- Touriñán, J.M. (1998). La lógica de la decisión en la racionalización de la oferta universitaria: análisis de una propuesta. *Aula Abierta*, 71, 33-69.
- Unesco (1995). *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*. París: Unesco.
- Uriel, E. et al. (1997). *Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas: 1980-1992*. Madrid: Fundación Argentaria y Visor.
- Varios (1989). *Hacia una clasificación de las universidades según criterios de calidad*. Madrid: Fundación Universidad-Empresa, Consejo de Universidades.
- Varios (1990). Evaluación de la calidad de la enseñanza universitaria. *Revista Española de Pedagogía*, 186.
- Varios (1994). Formación del profesorado universitario. *Revista de Enseñanza Universitaria*, 7-8. I.C.E. de la Universidad de Sevilla.
- Varios (1994a). *La crisis del Estado del Bienestar*. Santiago de Compostela: Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público.
- Varios (1995). *XIV Seminario Interuniversitario de Teoría de la Educación: Educación y cultura de masas*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Vázquez Gómez, G. (1993). El papel del profesor universitario en una sociedad post-industrial. En AA.VV.: *Actas del Congreso Internacional de Universidades: La Universidad ante el V Centenario*. 699-704. Madrid: Editorial Complutense.
- Villanueva, D. (1997). A sociedade civil, entre as ditaduras residuais e a democracia real. *XXII Conferencia Mundial da Sociedade Internacional para o desenvolvemento*. (21-24 Mayo). Santiago de Compostela (policopiado).
- Villanueva, D. (1998). Autonomía universitaria y programación financiera. *El País*. 14 de Noviembre.
- Xunta de Galicia (1998). *Tratado Constitutivo da Comunidade Europea*. Santiago de Compostela: Consellería de Familia e Promoción do Emprego, Muller e Xuventude - Fundación Galicia-Europa.