

AUTONOMIA FINANCIERA DE LAS UNIVERSIDADES

Josep GRIFOLL *

RESUMEN

En estas notas se examinan algunas de las mayores dificultades administrativas del sistema universitario español y se sugieren líneas de solución basadas en dos principios: la planificación y la autonomía. La planificación transparente, la asignación de los gastos corrientes y las pequeñas inversiones mediante fórmulas paramétricas, la unicidad presupuestaria, el conocimiento anticipado de obligaciones y recursos, la autonomía de las universidades en el reparto de los fondos para gastos corrientes entre elementos de coste (profesorado, material, etc.), el control interno y externo de los gastos, la responsabilización personal en el manejo de los fondos públicos, ciertos condicionantes políticos son, junto a las etapas por las que podría pasarse, los puntos principales que se abordan.

I. ELEMENTOS DEL PROBLEMA

1. El marco de la autonomía universitaria

De vez en cuando, sobre todo cuando las cosas no marchan de forma normal, en los estados centralistas aparece de nuevo la idea de descentralización o la de devolución (1); esto es, de autonomía. Por otro lado, en ciertos grupos sociales el sentimiento de autonomía tiene, o puede tener además, otros motivos cuya dinámica reside, en muy buena parte, en el propio grupo. El tema centralización-descentralización administrativa, la pugna entre el centralismo político y la autonomía o incluso la independencia como último paso o posibilidad extrema, el punto de equilibrio o solución que en cada caso se adopte es fruto de una relación de fuerzas entre centro y periferia modelada por distintas circunstancias, entre ellas la eficacia práctica demostrada o previsible de cada uno de los modelos posibles, pero también del deseo y capacidad de cada uno de ellos, centro y periferia, de decidir y gobernar.

Tales reflexiones son válidas tanto para la autonomía política y administrativa como para una parcela de ella: la universitaria.

La autonomía universitaria, por ser parte de la autonomía política o administrativa, viene muy condicionada por aquellas no sólo desde el punto de vista práctico en cuanto a que la eficacia del modelo organizativo de universidad está condicionada por su dependencia, sino incluso a partir de un planteamiento teórico que contemple su viabilidad y coherencia: Quién establece los objetivos de la universidad, quién es el responsable directo de su gobierno y su gestión, al servicio de quiénes se coloca a la universidad, etc., son interrogantes cuya res-

* Secretario General de la Universidad Autónoma de Barcelona.

(1) A lo largo de estas notas se emplean los términos descentralización y devolución en el sentido que toman en teoría de la organización. Los equivalentes jurídico-administrativos vendrían a ser desconcentración y descentralización, respectivamente.

puesta condiciona decisivamente la institución universitaria e incluso determina en buena parte los criterios con que medir la eficacia de tal institución.

Señalamos estos puntos porque si bien el objeto concreto de estas notas es la autonomía financiera de las universidades, dicha autonomía financiera no es, mejor dicho, no puede ser, o no debe ser sino el soporte de una autonomía universitaria más amplia, autonomía cuya concreción, manifestación particular de aquel equilibrio entre centro y periferia, vendrá condicionada por otros muchos aspectos, universitarios y no universitarios, y que a todas luces evolucionarán con el tiempo.

2. Quién define los objetivos de la universidad

La pregunta fundamental desde el punto de vista de la universidad es qué quiere de ella el país. Cuáles han de ser sus objetivos. Las respuestas a tales cuestiones van a variar, pueden al menos variar, según a quién o quiénes se formulen. No es este el momento de entrar a fondo en este tema, pero no podemos olvidar su carácter central.

En estos momentos es formalmente el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia, quien los define. Pero realmente es una clase determinada, básicamente la de los profesores numerarios de universidad, quien formula las opciones de acuerdo con su visión de lo que son los intereses del país, bien que en la práctica procura también mantener intereses de clase, con razones válidas o no, pero que no siempre se lo parecen a otros. En definitiva, una corporación burocrática es la que asume la dirección de este servicio público por delegación (dejación) real del poder político.

Otra posibilidad, que tiene un cierto contenido real en estos momentos, pero que podría alcanzar un papel dominante en otra situación, son las propias universidades. Esta podría ser una alternativa si se pasara realmente a una situación de elevada autonomía universitaria. Alternativa que, por otro lado, podría caer o no en manos de ciertos grupos según la forma concreta de tal autonomía.

Tal opción, pues, puede conducir a resultados bien distintos según como se estructure el poder dentro de la universidad. Una universidad en manos de los catedráticos numerarios, para poner un ejemplo, o una universidad en manos de los alumnos, o una universidad gobernada por empresarios conducirla seguramente a opciones bien distintas.

Otra posibilidad sería poner la universidad en manos de la sociedad a la que debe servir. Pero no de forma verbal únicamente —al verbalismo estamos tan acostumbrados que difícilmente va a sostenerse en el futuro una autoridad legal, formal o pretendidamente moral que no responda a un consenso amplio—, sino de la sociedad entera y de la que realmente emane el poder, necesariamente compartido en una sociedad democrática como la que al parecer nos aguarda.

Pero en definitiva estamos hablando de universidad pública o estatal. Por tanto, quienes en cualquier caso la administren o la gobiernen deben responder de su gestión ante la sociedad y no sólo ante quienes, en un momento determinado, representen al poder político y aunque su origen sea democrático.

Ordinariamente es muy difícil que unas personas o estamentos determinados que gobiernen a la Universidad piensen y actúen exclusivamente de acuerdo con los intereses colectivos, con los de toda la sociedad, tanto por motivos interesados como por desconocimiento de otros intereses.

De todas formas, una de las maneras de mejorar la situación es la ampliación de la base representada en los órganos de poder; es la constitución de sistemas de poder en donde puedan compensarse intereses contrapuestos. De esta forma, al igual que en modo alguno pueden considerarse suficientemente defendidos y representados los intereses de toda una sociedad en la persona de un Ministro de Educación y Ciencia designado por un Gobierno no democrático, tampoco podrían serlo los de una universidad autónoma en la que las grandes opciones (presupuesto; planes de estudios; crecimiento cuantitativo, geográfico, de titulaciones; tasas académicas; sueldos de los profesores; sistemas de acceso; etcétera) estuvieran todas exclusivamente en manos de, pongamos, los profesores numerarios, o de los profesores en general, o incluso en manos de toda la comunidad universitaria (profesores, alumnos y personal no docente) correspondiente. Los intereses públicos no pueden quedar monopolizados por ningún grupo. La universidad tampoco puede estar exclusivamente en manos de los universitarios al igual que una caja de ahorros no puede sólo estar en las de sus empleados, o en las de sus impositores.

Como señalaremos más adelante, la universidad autónoma que tenemos pues presente en estos momentos no significa una cesión de poder por parte del Estado a las respectivas universidades en la persona de sus Rectores, o a las Juntas de Gobierno, o al Claustro, o ni siquiera a toda la comunidad universitaria en conjunto. Significa una universidad en la que participan en el poder el Estado (el Estado central o/y los distintos órganos de poder político de la periferia —Estados federales si el Estado adoptara esta forma, Generalitat en Catalunya, etc.—), la comunidad universitaria y directamente la sociedad a través de organismos hoy día inexistentes y que podrían agrupar o incluir representantes de instituciones cívicas y culturales, de trabajadores, de los sectores económicos, de otros niveles educativos.

3. Sistemas de gestión y cumplimiento de objetivos

3.1. *Relaciones del centro con la periferia*

Como es natural, la organización de la universidad o, si se quiere, una adecuada organización de la universidad depende de cuestiones inherentes a la propia institución (impartir docencia, realizar investigación, características del personal universitario, etc.) y de la forma concreta que adopte la interconexión de la universidad en organizaciones más generales: estructura educativa, incardinación en la sociedad, reparto del poder político entre el centro y la periferia, etc.

Como es bien conocido, en España el peso del centro en relación a la periferia ha sido extraordinario; es, en realidad, muy acusado en la universidad. Lo es, aunque no en todos los órdenes; lo es más en la teoría, ésto es, en la letra de muchas disposiciones que en la práctica. De todas formas, lo es evidentemente en los aspectos financieros y en otros que afectan directa o indirectamente a los financieros y presupuestarios: acceso de alumnos, planes de estudios, sistema de acceso de buena parte del profesorado, niveles retributivos del personal, recursos que se destinan a la docencia o a la investigación, crecimiento de las universidades (edificios, Facultades, crecimiento geográfico, etc.).

Tal situación ha conducido a que las formas de organización de las universidades y el tipo de personas que la universidad ha venido utilizando para cubrir los puestos de carácter administrativo, sobre todo, los que ha empleado para los

puestos de autoridad y representación, han sido consecuencia de la opción seguida, de carácter eminentemente centralista. Así, todos estamos convencidos, por ejemplo, de la necesidad de que las universidades cuenten con un buen equipo gerencial. Un buen soporte administrativo facilita sin duda el cumplimiento de los objetivos de la universidad, como bien han podido comprobar o al menos percibir algunas universidades que, particularmente a partir del Libro Blanco, han reforzado sus equipos gerenciales. No obstante, al menos si se mide en términos de eficacia global, resulta muchísimo más necesario un buen equipo rectoral, entendido en el sentido de un equipo capaz de obtener de la Administración Central los recursos que otros no obtienen.

Efectivamente, si algo se ha podido comprobar en estos últimos años en universidades que han reforzado sus gerencias con profesionales de reconocida competencia es que un Rector hábil en el Ministerio, por sus conexiones con el alto funcionariado, por el poder político ostentado —fruto de su nombramiento democrático, o por la identificación con quienes detentan el poder central, o simplemente por la justicia y, sobre todo, por la insistencia en sus peticiones— es o ha sido mucho más provechoso para su universidad que una administración interna más eficaz. Dicho de otra forma, en un esquema centralista el énfasis por parte de las universidades no está ni debe estar en la calidad de su buena administración, sino en su capacidad de conseguir de la Administración los recursos adecuados, especialmente a través de las gestiones de sus respectivas autoridades académicas.

Esta cuestión plantea también el problema de la autonomía, y en particular la financiera, de las universidades a un nivel supremo: el actual sistema no parece asegurar una igualdad de trato entre universidades y ni siquiera para una misma universidad a lo largo del tiempo. Por otro lado, el actual sistema no es transparente. Y no lo es, entendemos, sobre todo porque no ha convenido que lo sea. En cambio, creemos que quienes ahora y en el futuro son o sean responsables de la asignación de recursos entre las distintas universidades deberían estar interesados en esta transparencia, superando una larga etapa de obscuridad en este terreno.

Esta falta de transparencia puede observarse a priori y a posteriori. A priori porque, aunque se diga a veces lo contrario, no se conocen ni se utilizan unos criterios objetivos e idénticos para todos los casos a la hora de asignar los recursos a las universidades. No lo es tampoco porque las universidades no conocen hasta bien entrado el curso —frecuentemente hasta el momento de su cierre— de qué disponen o de qué han dispuesto. Los recursos, por ser en buena medida fruto de un regateo constante entre los representantes de las universidades y la Administración, no son conocidos con antelación suficiente como para poderlos administrar con el máximo provecho.

La falta de transparencia a posteriori es también patente, de forma que prácticamente nadie sabe a ciencia cierta qué es lo que cuesta cada universidad, cada carrera, cada curso.

Los recursos de que dispone una universidad se derivan de tres fuentes básicas, más alguna complementaria (contratos de investigación, donaciones privadas, organismos locales, etc.). Las tres básicas son:

- 1) El presupuesto, discutido cada año con el Ministerio (éste globalmente con Hacienda, etc.), que comprende los gastos de funcionamiento, profesorado contratado y personal no docente.

- 2) Las plazas dotadas de profesores (numerarios e interinos), que financia el Ministerio sin pasar por el presupuesto de la universidad.
- 3) Las inversiones, o las distintas partidas de inversiones (edificios, equipos de laboratorio, mobiliario, etc.), que financia el Ministerio.

Pues bien, no se elaboran ni conocen, al menos no se hacen públicos, los anteriores presupuestos globales —suma de estas tres partidas y aquellas otras complementarias— de las universidades y mucho menos su detalle por Centros, cursos, Departamentos, etc.

Lógicamente, las dos primeras partidas básicas podrían ser asignadas conjuntamente y de acuerdo con baremos objetivos, o al menos objetivables, a fin de evitar grandes diferencias de trato entre unas y otras universidades, lo que repercute en grandes diferencias por Centros. El tercer componente, las inversiones, podría ser fruto, evidentemente, de una negociación entre el centro y la periferia, al menos en un esquema organizativo centralista como el presente.

La falta de transparencia, que en el caso de las inversiones es prácticamente absoluta, permite tratos muy diferentes. La situación real de una universidad puede ser simplemente el fruto de tratos históricos distintos o simplemente de tener distinta antigüedad y, por tanto, haber tenido más o menos oportunidades de completar los equipos.

En este sentido es claro que en general, aunque no siempre, por las razones apuntadas los Centros universitarios de creación más reciente están poco dotados. Y dado que para desarrollar las actividades propias de enseñanza e investigación algunos equipos resultan poco menos que indispensables, las universidades mal dotadas deben destinar fondos procedentes de sus presupuestos ordinarios o de funcionamiento a adquirir los equipos que juzgan indispensables, no cubiertos por los sucesivos programas de inversión. Cuando esto ocurre, lo que es frecuente, los presupuestos reales de funcionamiento presentan aún mayores diferencias entre Centros y universidades. De esta forma, aún en el caso de que dos universidades o dos Centros aparentemente estuvieran equitativamente dotadas de presupuestos de funcionamiento, la situación real entre ellas puede llegar a ser absolutamente diferente.

Todo esto conduce a que aún en el caso de que las nuevas construcciones de edificios universitarios estuvieran adecuadamente planificadas para toda España, como no lo estén también los equipos que albergan estas construcciones no lo pueden estar los presupuestos ordinarios o de funcionamiento aunque éstos fueran equitativamente repartidos, que tampoco lo están. Quienes deciden en el centro las inversiones no disponen de inventarios debidamente actualizados de equipos, etc., existentes en las distintas universidades, de forma que las decisiones que se toman en este sentido pueden fácilmente no ser objetivas.

A las disfunciones propias de un modelo centralista se añaden, pues, en este caso las de un modelo autocrático, con una fuerte dosis de arbitrariedad en el ejercicio del poder. Obsérvese de pasada que la ineficacia del centralismo destruye por su base el argumento principal —la equidad de trato, la eficacia— de su razón de ser.

3.2. *Descentralización*

Descentralización no necesariamente significa pérdida real de poder por parte del centro, aunque evidentemente puede —y quizás debe— significarlo.

Significa que el centro concentra sus esfuerzos en las decisiones realmente importantes tales como criterios de distribución de recursos entre universidades, montante de recursos a asignar y su financiación (presupuesto estatal, tasas académicas), coordinación de titulaciones y planes de estudios, crecimiento del sistema universitario (desde el punto de vista geográfico, clases sociales a atender, titulaciones a cubrir —nuevas y antiguas—, etc.) en vez de consumirse en discusiones esterilizantes con los representantes de las universidades y decidir, más o menos arbitrariamente, si tal universidad puede comprar sillas o contratar a más bedeles y tal otra no. En estos momentos el centro, en teoría detentador máximo del poder, por imposibilidad política unas veces, por imposibilidad técnica otras (falta de información, insuficiente capacidad de gestión) ejerce el poder de forma parcial y en ciertos casos de forma arbitraria por la falta de control sobre los acontecimientos. En definitiva, su poder real es inferior al formal.

La descentralización, es decir, un tipo de autonomía universitaria, es simplemente una decisión administrativa u organizativa que permite equilibrar los poderes reales y formales entre el centro y la periferia, simplificar el sistema, clarificándolo y racionalizándolo incluso desde el punto de vista de ambas partes o extremos: el centro ejerciendo el poder en aquello que más convenga; la periferia asignando los recursos disponibles de la forma más adecuada a los problemas en cada caso.

La falta de información completa por parte del centro, que le imposibilita la toma de decisiones objetivas y equitativas, constituye en cambio un problema muy inferior en las organizaciones descentralizadas. Las instituciones autónomas pueden, toman habitualmente, decisiones independientemente unas de otras a partir de una información concreta muchísimo más completa y fehaciente. Por otro lado, la independencia apuntada permite resolver muchos pequeños problemas que en el sistema centralizado no son posibles porque los problemas no son iguales en todas partes.

Obsérvese, pues, que descentralización no significa necesariamente pérdida de poder político por parte del centro. Al contrario, puede significar realmente recuperarlo al adaptar los recursos del centro para la toma de decisiones relativa a los aspectos importantes al dejar en manos de la periferia las decisiones más numerosas, pero más de detalle.

3.3. *Devolución*

Otra forma de entender la autonomía, sin embargo, consiste en la devolución de poderes a la periferia, pero no a unas autoridades (universitarias) designadas por el centro que actúen según sus instrucciones, lo cual sería simplemente una forma de descentralización administrativa, sino a unas autoridades emanadas de la propia periferia. En la descentralización el centro puede recuperar el poder cedido siempre que quiera bien sea modificando de nuevo las normas, bien revocando a las personas que ha puesto al frente de sus órganos descentralizados y colocando a otras más fieles cumplidoras de sus instrucciones. En el caso de la devolución tal recuperación es mucho más difícil, tanto por implicar un problema político más grave (entre instituciones), como por quedar fuera de sus manos la designación de las autoridades periféricas.

En el caso de la autonomía universitaria creemos que la solución correcta, al menos para aquellas universidades que piden autonomía, es la devolución,

no la descentralización. Técnicamente la descentralización podría resolver mucho de los problemas apuntados; sin embargo, creemos que políticamente tal solución es impensable. La comunidad universitaria en modo alguno, por tradición y por manera de ser, admitiría a unas autoridades periféricas con unos poderes formales y reales muy superiores a los presentes pero impuestas por el centro. Un Rector no puede ser designado como se nombra ahora a un Delegado Provincial; y al decir Rector decimos Patronato, Gerente, etc.

* * *

En resumen, además de una serie de desajustes provocados por ciertos cambios que han incidido sobre la universidad, especialmente la masificación y la evolución política, la universidad española se halla en una situación desequilibrada: la oferta de docencia y la producción de investigación son incapaces de hacer frente a la demanda social a unos niveles de calidad aceptables. La actividad universitaria en sí misma está desequilibrada por el absoluto predominio de la docencia sobre otros fines, investigación, crítica social. Desequilibrio entre medios y fines: sueldos bajos, falta en ciertos casos del cumplimiento de las obligaciones, escasez de medios materiales. Desequilibrio en su organización interna, tanto en un sentido más administrativo (descentralización) como en un sentido de reparto de poderes políticos (devolución) y de los sistemas de participación de toda la comunidad universitaria y de representantes de la sociedad en el gobierno y gestión de la universidad (autonomía); en definitiva, desajuste entre las normas formales por las que la universidad se rige, la realidad y la conveniencia. El desequilibrio tan global que hace pensar en la ausencia de un detentador central y real del poder, con función orientadora global del servicio; es decir, determina la ausencia de política universitaria estable y coherente. Cada grupo intenta, y en buena parte consigue, preservar su parcela de influencia.

3.4. *Autonomía teórica y autonomía de factor*

Las relaciones de poder entre el centro y la periferia han ido evolucionando con el tiempo y no sólo por cambios en el derecho positivo o en las personas que encabezan determinados puestos clave en el centro y en la periferia, sino por cuestiones más profundas, por la fuerza de los hechos. A veces la autonomía no se otorga sino que se adquiere; no se da, sino que se asume.

Pero otras situaciones prácticas confirman que ciertos grupos sociales o al menos ciertas mayorías que gobiernan en algunas universidades no desean una mayor autonomía que la actualmente vigente. No desean, en definitiva, mayores responsabilidades que las actualmente adquiridas.

3.5. *Gestión en la periferia*

Además de aspectos referentes a la autonomía de la periferia en relación al centro, que constituía el tema principal en los párrafos anteriores, se han tocado muy de pasada aspectos internos de la autonomía de las universidades, aspectos que inciden también muy directamente sobre la equidad de trato y la eficacia del sistema universitario. El centralismo no sólo repercute en el montante de

los presupuestos reales de cada universidad, sino en su reparto dentro de cada una de ellas. El esquema actual, concebido hace muchos años, basado en la desconfianza en el administrador inferior y en una burocracia muy rutinaria, conduce a que los recursos disponibles por cada universidad no se empleen en la financiación de las actividades más adecuadas según los responsables de cada una de ellas. Tales responsables, con el acuerdo tácito o al menos la tolerancia de las autoridades centrales y sus representantes adoptan como conducta corriente la transgresión de las normas a fin de adaptar en lo posible los recursos a las necesidades, transgresión de normas no sólo tolerada sino fomentada a veces por representantes del poder central a fin de no colapsar a la universidad y evitar absurdos peores.

A parte de esta tolerancia en la aplicación de las normas, las autoridades centrales han modificado a veces estas normas, flexibilizándolas, con el fin de salir del paso. De forma que, entre tales modificaciones, la tolerancia, e incluso la práctica fuera de norma desconocida por las autoridades del centro van perfilando un funcionamiento que permite a las universidades subsistir. El cumplimiento estricto de las normas, aún sin llegar a lo que podría denominarse huelga de celo, haría inviable políticamente a la universidad. Cuando hablamos de normas nos referimos aquí no sólo a cuestiones puramente administrativas, sino en relación al profesorado, planes de estudio, horarios, salarios, personal en general, compras, etc. Como señalan los manuales, en economía cuando un precio está regulado arbitrariamente y por tiempo largo surge inevitablemente el mercado negro. La inadecuación de las normas conduce a que la práctica sea muy distinta de la teoría.

La falta de autonomía interna, particularmente en el manejo de los fondos de financiación, y la lentitud de la Administración Central en adaptarse a las circunstancias —y cuyas causas no vamos a discutir ahora— conduce, pues, a una situación real muy distinta de la oficial. La Administración Central conoce no perfectamente pero sí a grandes rasgos tales diferencias; no olvidemos que, con frecuencia, los Ministros de Educación y Ciencia, sus Directores Generales, etcétera, pertenecen o han pertenecido a la Universidad, en la que ha ocupado cargos de responsabilidad.

De todas formas, a nuestro entender, lo más grave de esta situación no es sólo el divorcio entre lo que ocurre oficialmente y la realidad. No es sólo la diferencia de trato, la no equidad, entre distintas universidades. Lo es también la diferencia de trato, incluida la de tolerancia, entre estamentos universitarios y, sobretudo entre unos y otros universitarios pertenecientes al mismo estamento (catedráticos, adjuntos, alumnos, personal no docente, etc.), asociada a la lejanía del poder respecto al lugar en el que los hechos se producen. Así, los sueldos son bajos, muy bajos para ciertos estamentos tal como los profesores de categoría inferior. Ello origina un cierto grado de incumplimiento de las obligaciones del profesorado —bien que, al menos a nivel personal, existen o pueden existir otros vicios que faciliten o expliquen diferentes incumplimientos—; con frecuencia se dan menos horas de clase de las obligadas, no se cumplen las dedicaciones legales, etc. Pero como tal situación, además de ilegal, no está muy controlada ni es transparente, hasta cierto punto cada cual interpreta las normas a su modo. Por otro lado, las autoridades universitarias tampoco son capaces de exigir su cumplimiento porque ciertas razones o circunstancias se lo impiden (compañerismo, creencia en la injusticia básica de las retribuciones, falta de poder real o respaldo popular, falta de equivalencia entre la facultad de sancionar —que pueden poner en marcha— y la de premiar —que difícilmente

pueden ejercer—, solidaridad de los explotados aún ante una acusación justa o razonable, cuando supone desigualdad de trato entre estamentos, etc.).

No entramos en otras cuestiones cuales son la investigación, la crítica social, o su responsabilidad respecto a todo el sistema educativo formal, campos en los que los objetivos logrados difieren aún más de los objetivos alcanzables; concluimos simplemente que el centralismo y la burocratización tienden o contribuyen a minusvalorar la importancia o el papel de una buena gestión interna en las universidades, a la falta de equidad en el trato entre universidades, a su desorden interno, al mal aprovechamiento de los recursos y al alejamiento entre los objetivos asequibles y los fácticos de las universidades.

4. La masificación

Otro elemento desequilibrador en el funcionamiento de las universidades, particularmente incisivo en el equilibrio centro-periferia, es la manifestación, derivada del enorme crecimiento de la demanda de estudios universitarios por parte de nuestra sociedad en los últimos tiempos. Se achaca a la masificación la mayoría de males: insuficiencia de presupuestos, nula o casi nula investigación, falta de buen profesorado, mala preparación de los alumnos, etc., son en buena medida consecuencia del rápido incremento numérico de alumnos.

De todos modos la masificación ha tenido otras repercusiones, que en parte contribuyen a lo anterior, pero que actúan a través de otros mecanismos. Nos referimos al desfase que provoca entre unas estructuras organizativas y unas necesidades reales, sobre todo a nivel de órganos centrales. El sistema educativo, al menos por lo que a la universidad se refiere, tal vez era adecuado en una situación relativamente estática: profesores, planes de estudio, tipo de alumnos... todo evolucionaba muy lentamente, de forma que se trataba en buena parte de una simple reposición, de una reproducción que implicaba bajos presupuestos de inversión y pocos cambios; en definitiva, poca burocracia.

De todas formas tal esquema, que se ha pretendido hacer perdurar a pesar de que la situación requería esquemas diferentes, no parece ser ya el más adecuado. Así, se contempla ahora un panorama en el que muchas veces la solución adecuada a los problemas no se consigue ya tanto por un deseo de mantener el poder (central), o por ineptitud de los administradores, como tantas veces ha ocurrido, sino por el desbordamiento de los problemas. El centro es incapaz, incluso por falta material de tiempo y posibilidades, de hallar soluciones correctas para todos y cada uno de los problemas que las universidades plantean al Ministerio. Cuando una organización crece constantemente, aún en situaciones políticas con gran poder en el centro, es preciso de vez en cuando reasignar tareas y responsabilidades entre el centro y la periferia a fin de no colapsar al centro y a las instituciones implicadas. Por otro lado, cuando las organizaciones crecen y los recursos a ellas destinados crecen también son cada vez más difíciles de hallar y aplicar incluso los criterios «objetivos» de asignación de recursos que antes señalábamos. La racionalidad del café para todos no es aplicable, por ejemplo, al ordenador para todos, o al laboratorio de biología para todos.

5. El control de los gastos en relación al producto de las universidades

Una larga tradición universitaria basada en el centralismo, como ha ocurrido en España, ha creado unos hábitos administrativos que pueden poner en dificultades el paso a una situación con autonomía de las universidades. Las autoridades universitarias, constituidas por profesores con claros intereses de grupo cuando no simples correas de transmisión del poder central, están acostumbradas a conseguir mejoras para su Universidad o su Facultad por caminos muy alejados de los que utiliza, por ejemplo, el hombre de empresa. Es cierto que el empresario se mueve en un terreno en el que las reglas de juego son bastante claras: conoce perfectamente sus objetivos, en parte coincidentes, por cuestiones de competencia, con los de sus clientes y trabajadores. El gran problema del empresario consiste en saber cómo evolucionará la demanda, cuáles son las técnicas de producción disponibles, los precios de los materiales que puede usar, incluido el coste de la mano de obra, y sus probables evoluciones. Pero su objetivo es muy claro, maximizar los beneficios, reducir los costes, etc.; el precio o valor social de su producto es una magnitud bastante bien conocida.

Ello no obsta para que el mundo empresarial no esté permanentemente sujeto a tensiones, en particular las de carácter social entre capitalistas y trabajadores, a fin de conseguir un reparto más adecuado del producto. Pero los objetivos son bastante claros, y los medios también.

En el caso de la universidad la situación es bastante diferente. En primer lugar, el producto no presenta en general la homogeneidad del de una empresa. Se trata aquí de una industria con trabajo intensivo (el de profesores y alumnos) en relación al capital y en el que la habilidad y el esfuerzo personal cuentan enormemente en los resultados conseguidos. En segundo lugar, además de poco homogéneo, el producto resulta difícilmente medible, a diferencia de lo que con frecuencia o normalmente ocurre con los productos industriales. Y no es medible tanto porque se desconoce el coste concreto de producción (de un titulado en particular, pongamos por caso), porque tampoco es válida para la valoración la utilidad (capacidad de prestar un servicio, valor para el interesado) de los servicios producidos por la universidad, como porque responden a multitud objetivos.

Las autoridades universitarias carecen, en general, de aquellos hábitos empresariales de asignar recursos a objetivos con sistemas de evaluación claramente conocidos. La ineficacia administrativa de las universidades es ampliamente reconocida. Pero además, poco podrían aportar los hombres de empresa para su mejora (2). Estas dificultades en relacionar costes y rendimientos, la falta de automatismo entre costes y calidad en los servicios prestados (docencia, investigación, crítica social), la inexistencia de una relación clara entre docencia e investigación universitaria y la utilidad que a la sociedad le reportan tales servicios son dificultades que no afrontan usualmente los empresarios que conocen bastante bien su función de producción (relación física entre recursos y producto obtenido).

(2) Las experiencias recientes de los nuevos Patronatos universitarios no parece que hayan servido para solucionar estos problemas. En general y reconociendo que en algunos casos han debido aportar elementos positivos, el desconocimiento concreto de la vida universitaria, el escaso tiempo que le dedican y la falta de representatividad (de la sociedad) que le atribuyen los universitarios han sido suficientes como para pensar en que la experiencia ha fracasado.

Con ello no pretendemos dejar por sentado el asunto en el sentido de que el producto de la universidad es inmedible. Ciertamente algunos intentos se han efectuado; pero su carácter y la complicación práctica que suponen equivalen a admitir que la solución del problema no puede basarse por ahora en estas cuestiones. Por otro lado, utilizar recursos tan elementales como el número de publicaciones, el número de premios Nobel, el de licenciados, o el de tesis doctorales que se producen en un año no deja de ser un intento sin duda loable, pero absolutamente inseguro y burdo.

En definitiva, es difícil controlar la eficacia de las universidades mediante fórmulas sencillas que relacionen recursos y resultados o productos. Pero es que además, la eficacia ha de valorarse en términos colectivos.

6. Eficacia en términos colectivos

El principal objetivo de la autonomía financiera de las universidades es mejorar la eficacia de los fondos que se destinan a la universidad. El término eficacia debe ser matizado a fin de darle su verdadero sentido. En efecto, no se trata de eficacia en sentido empresarial solamente; no se trata fundamentalmente de eficacia empresarial precisamente. Antes se han comentado algunas de las dificultades en este terreno. La universidad no se mueve en un mercado de libre competencia; los precios y los costes no son, pues, un indicador infalible a la hora de calcular los rendimientos. Esta es, evidentemente, una gran dificultad que las universidades autónomas, deberán afrontar. Si los criterios fueran únicamente empresariales sería bastante fácil demostrar que una universidad privada puede ser más eficaz. Pero la universidad es ante todo un servicio público; sus objetivos obedecen a opciones políticas; sus objetivos son, además, múltiples.

Además de impartir determinados estudios y otorgar sus correspondientes títulos, las universidades tienen otras obligaciones esenciales que constituyen la médula de su razón de ser; situar el país en el límite de la ciencia mundial, crear en el país una capacidad receptiva de la ciencia y de la técnica que a nivel mundial se vaya descubriendo, hacer progresar la cultura de la sociedad en la que vive, criticar a dicha sociedad; para ello deben efectuar investigación fundamental y aplicada, deben incluir entre sus actividades básicas a la investigación; los profesores universitarios todos, en uno u otro momento, permanentemente o alternativamente, deben ser investigadores y no simples repetidores de lo que otros han descubierto; los alumnos todos deben participar en programas de investigación para adquirir la profesión de titulados superiores, cuyo contenido no es una simple adquisición de conocimientos, sino de capacidad para generar nuevos conocimientos, de crítica.

Asimismo, las universidades deberían ser responsables de realizar o potenciar aquellas investigaciones útiles socialmente, pero cuya demanda social carece de poder de compra, actividad que debería o podría ir muy unida a la de crítica social.

Por otro lado, la universidad como responsable de la cultura en general al máximo nivel, debería cuidar no sólo de los aspectos anteriores, sino de mantener o contribuir al mantenimiento de la identidad nacional, básicamente un valor cultural, y de otros aspectos ligados a lo más humano de los hombres y que una eficacia mal entendida en modo alguno potenciaría. Una eficacia, pues, que no puede quedar en manos de intereses privados.

Finalmente, la universidad debe hacerse responsable ante la sociedad de que las profesiones superiores que la sociedad considera necesarias sean enseñadas. Esto es, aparte, o incluso antes de otros objetivos, la sociedad puede demandar a la universidad la formación de ciertos profesionales y en un cierto número (médicos, maestros, ingenieros, etc.), cuyo déficit podría causar graves problemas generales.

El tema no es simple. La polémica entre posturas más burocráticas y planificadoras y posturas más culturalistas o liberales no ha terminado. ¿La universidad debe formar exactamente —o con un margen de error, o con un margen de más— aquellos profesionales que la sociedad necesita desde un punto de vista colectivo? o bien ¿debe impartir docencia a quienes lo requieran, sean más o sean menos de los que serían necesarios?; ¿debe formar estimulando, si es preciso, la demanda de estudios superiores, necesariamente a los que se necesitan y, además, estimular la demanda adicional, o desestimular la demanda adicional?, ¿cuáles son estos estímulos? ¿los métodos de evaluación?, ¿las cuotas académicas?, ¿el origen social del alumnado? El tema no está resuelto; pero en todo caso no parece que deba ser únicamente la universidad quien debe opinar sobre el mismo. Y mucho menos quedar exclusivamente en manos privadas.

En definitiva, la democracia y la transparencia deben resultar sistemas de toma de decisiones eficaces en el caso de las opciones públicas o colectivas (3), al menos sensiblemente más eficaces que los sistemas usados durante bastantes años en España, o incluso más que lo que resultaría de una universidad privada.

7. Niveles de desajuste

Cabría hacer notar que los grados de desajuste varían o pueden variar de una universidad a otra, de forma que si bien en teoría o epifenoménicamente todas las universidades son iguales, en la realidad no es así; algunas son incluso muy distintas. La dinámica puramente cuantitativa de la población atendida por cada universidad, la composición sectorial de la economía de cada territorio universitario, la dinámica cultural en sentido amplio; es decir, no sólo en términos culturalistas sino también en el de patrones de conducta —por ejemplo, la postura ante un hecho como son las oposiciones a cuerpos, aparte incluso del peso relativo dentro de una universidad entre profesorado numerario y no numerario, o las formas de participación colectiva en las tareas públicas, etc.—, la distinta rapidez en las respuestas del poder ante los problemas presentados por distintas universidades son algunos de estos elementos que contribuyen a situar los desequilibrios en distinto lugar o nivel.

Estas constataciones son indicadoras de algunas dificultades que pueden surgir de adoptar soluciones homogéneas. Es decir, una autonomía universitaria exactamente concebida en todos sus detalles e igual para todas las universidades se enfrentaría de inmediato con distintas capacidades de asimilación, dando

(3) Lo cual no excluye que en su preparación no puedan emplearse instrumentos y perfeccionamientos técnicos tomados de la empresa privada, bien que, por tratarse de actividades con fin múltiple, que implican costes y beneficios monetarios y no monetarios, y que repercuten directamente sobre la institución afectada o indirectamente sobre otras personas o grupos de la sociedad, el enfoque y la metodología de la solución ha de ser forzosamente distinto (técnicas del coste-beneficio o coste-eficacia, P.P.B.S., etc.).

lugar a soluciones no óptimas en algunos casos. Todo ello no obsta para que no deba ser ésta la solución, ya que las nuevas circunstancias tenderán a provocar respuestas más adecuadas con el tiempo. De todos modos tal vez convenga pensar en soluciones flexibles, bien que estimulantes hacia una mayor autonomía.

En términos generales cabría hablar de dos tipos de solución:

- a) La vía paralela, o la vía doble.
- b) La autonomía adaptada.

Por vías paralelas debe entenderse la co-existencia de distintos sistemas de, por ejemplo, adscripción del profesorado, de dotación presupuestaria, de adopción de planes de estudio, de organización de la docencia, etc. De hecho éste es el sistema que en parte se ha ido adoptando a remolque de los acontecimientos y con graves anomalías.

Por autonomía adaptada debe entenderse una autonomía en principio genérica e igual para todas las universidades, pero en la práctica matizada en cada caso de acuerdo con el Estatuto de cada universidad, que recoja las circunstancias del caso y el camino de la evolución futura. Estatutos que en modo alguno deben emanar del poder central, que en modo alguno deben ser elaborados por las autoridades académicas exclusivamente, sino manifestar la voluntad de la mayoría de los miembros de la comunidad universitaria y el consenso de la sociedad en la que la universidad está enclavada.

Por otro lado la variedad de soluciones permitiría la experimentación que, para los universitarios, suele ser una buena fórmula de llegar a la mejor solución.

Los gastos universitarios no tienen límite, pero la sociedad no puede pagar todo lo que los universitarios creen que necesitan. De ahí que la crítica interna y externa, la transparencia en los procesos de elaboración y aprobación del presupuesto sean, como veremos, elementos racionalizadores.

8. La libertad de opción autonomista

La autonomía universitaria no es, pues, una panacea que pueda resolver todos los problemas, ni es tal vez un remedio válido para todos los casos y situaciones. Ni la magnitud de los problemas, ni la evolución social y política de cada universidad y su entorno cultural y humano, ni la voluntad de la periferia en asumir determinadas responsabilidades políticas y culturales son idénticas en todos los casos y en todas las zonas. Por tanto, no parece ser una solución válida, no sería desde luego la solución óptima en estos momentos, una autonomía universitaria de facto igual para todos. El café para todos, al cual tanto nos tiene acostumbrados la Administración española, puede ser válido, por ejemplo, si a todos les gusta el café, si a todos les conviene. En este sentido un primer paso racionalizador sería simplemente preguntar a cada cual qué es lo que quiere tomar; o al menos, ya que el país es pobre y no tiene de todo, dejar escoger entre algunas alternativas de coste relativamente parecido.

II. BASES DE SOLUCION

1. Principios

Vistas estas dificultades y admitiendo que tenemos un cierto pesimismo en la valoración de las soluciones, creemos que más que una solución debe buscarse una vía de solución. Esta vía de solución, la autonomía universitaria, se basa en dos principios:

- a) la existencia, mejor dicho, la formulación de un plan general y a largo plazo en el que la sociedad (por los caminos que sea, Gobierno, Ministerio de Educación, consensu social) establezca a grandes rasgos sus preferencias básicas (titulaciones, número indicativo de estudiantes, recursos globales a destinar a la universidad, etc.), asigne entre universidades los recursos —de entrada, mediante fórmulas simples tales como las que criticamos en esta nota: número de alumnos asignados, tipos de estudios, etcétera, con indicaciones generales acerca de las proporciones de recursos a atribuir a docencia y a investigación y
- b) en segundo lugar, la autonomía universitaria como alternativa al centralismo actual y a los patronatos actuales.

La universidad, mediante el ejercicio de esta autonomía, debería demostrar que puede aportar soluciones mejores que las presentes. Debería demostrar que a partir de las grandes indicaciones recibidas de la sociedad a la que debe servir es capaz de mejorar substancialmente los actuales esquemas de funcionamiento y acrecentar la efucacia en el uso de los fondos públicos.

2. Planificación

El plan general o a largo plazo referente a la enseñanza universitaria debería concretar la estrategia mediante planes a más corto plazo (planes anuales, planes para los próximos dos o tres años) señalando las grandes opciones de forma coherente entre funcionamiento o gastos corrientes por un lado, e inversiones por otro.

Hemos dicho ya que de momento podrían emplearse criterios relativamente simplistas —y, por tanto, criticables— para la atribución de los fondos de funcionamiento entre universidades a base de parámetros fácilmente objetivables (número de alumnos, alumnos por facultades, por ciclos, etc.), o bien partir de una fórmula intermedia entre la situación actual y la que se derivaría de la aplicación pura y simple de una fórmula objetivable tal como la anterior; de este modo se podría permitir a las universidades ir adaptándose a la nueva situación, por ejemplo, en tres o cuatro años. Ello no obsta para que en algún caso los anteriores fondos no pudieran complementarse para programas especiales. Lo importante en todo caso es la transparencia en los procesos de atribución de fondos, la igualdad de trato, no la arbitrariedad y el secreto.

Mas difícil es todavía el reparto entre universidades y centros de los fondos de inversión. De hecho es en este terreno en donde los planes a largo plazo deberían jugar el papel decisivo, porque a la larga son los planes de inversión

quienes modulan tanto la evolución de la universidad en sus aspectos cuantitativos esenciales (número de alumnos, titulaciones, distribución geográfica de los centros universitarios, docencia/investigación), sino que condicionan o determinan en buena parte los gastos de funcionamiento o corrientes de la universidad a través de la evolución que las inversiones significan sobre la capacidad docente e investigadora, número de alumnos, etc., e indirectamente sobre la calidad de la enseñanza y el reparto entre docencia e investigación, dadas las limitaciones presupuestarias con que siempre se mueve la universidad.

Es decir, la planificación a largo y medio plazo permitirá al menos opciones coherentes, de las que necesariamente se derivarían otras cuestiones administrativas (crecimiento cuantitativo; normas sobre ingreso de alumnos, etc), habida cuenta de la evolución en el tiempo de los presupuestos globales y los módulos de coste unitario (en inversiones, en retribuciones del personal, etc.). Permitiría salir de la permanente política de urgencias en la que los fondos de inversión parece que son atribuidos simplemente a criterio de quienes detentan formalmente en cada momento dicha responsabilidad.

Un instrumento que podría ser sumamente útil en este terreno sería el acostumar a las propias universidades (ya autónomas) a realizar programas o peticiones a largo plazo de sus necesidades de inversión y funcionamiento al Estado a fin de facilitar la elaboración de programas globales, para el conjunto de universidades, coherentes con las grandes opciones y, asimismo, equitativos regionalmente y entre universidades.

Finalmente, queremos añadir simplemente que de hecho los fondos de inversión pueden clasificarse en dos apartados: para grandes inversiones (construcción de nuevos edificios, etc.) y para pequeñas inversiones (ciertos aparatos, acondicionamiento de locales, bibliotecas, etc.). Las primeras son fundamentalmente las que deberían ser objeto de negociación entre las universidades y el Ministerio, de acuerdo con las líneas indicadas; sin embargo, las pequeñas inversiones dado que en buena parte pueden considerarse amortizables en unos pocos años, pongamos cuatro o cinco, como tendencia podrían ser atribuidas entre universidades, y dentro de estas por Centros, de acuerdo con criterios parecidos, bien que adaptados al caso, a los que se han sugerido para los gastos corrientes. Para el primer momento bastaría que se recalcularan las atribuciones que habrían tenido lugar según esta fórmula en los tres o cuatro últimos años a fin de que en el primer ejercicio en el que se adoptara el nuevo sistema se compensaran las cifras que la fórmula paramétrica aportara según lo atribuido de más o de menos en los años anteriores.

3. Transparencia

Cuando se insistía en la necesidad de establecer planes generales en los que figurara el correspondiente detalle por universidades no se suponía que el Estado, bien que reponsable final del plan, era el único que tenía algo que decir. Ya hemos comentado la necesidad de que las universidades formularan proyectos y efectuaran peticiones en tal sentido y que el Estado, en vista de la estrategia global a largo plazo, los presupuestos previsibles y las actuales dotaciones de instalaciones en las universidades —dotaciones que en algunos casos resultan muy distintas en términos relativos (por alumno, por Facultad, etc.), lo que suponen que no debería partirse de cero a la hora de la atribución de fondos de inversión entre universidades— estableciera el plan definitivo.

En este plan definitivo las universidades deberían tener su voz, de manera que el plan de inversiones fuera más bien el resultado de un pacto entre el centro y las respectivas universidades que una imposición o una concesión. De todas formas, siempre y en todo caso el plan debería ser conocido y publicado y el proceso de planificación transparente. El Estado debería saber los criterios de las universidades y viceversa, éstas deberían conocer los criterios y opciones generales y a largo plazo del Estado en materia universitaria. La transparencia, naturalmente, debería hacerse extensiva al reparto de los fondos para gastos corrientes y para pequeñas inversiones.

4. El reparto equitativo

Otro método, el del agravio comparativo; éste es, el efectuar un reparto de recursos (entre universidades y, dentro de cada universidad, entre facultades, etcétera), equitativo en el sentido de igual para todos, o en la misma proporción con lo que ocurre en otros países tomados como modelo, sin duda podría suponer una mejora, al menos al poner en evidencia situaciones muy desequilibradas. De todas formas, no parece que sea el procedimiento definitivo por cuanto se basa en una hipótesis fundamental, pero no demostrada, la de que la verdad debe estar más cerca de la media que de los extremos; argumento fácilmente combatible por cuanto socialmente queda claro en muchos casos que la potenciación de algún tipo de actividad (un departamento, una investigación en concreto, un tipo de estudios) puede ser la decisión más adecuada.

5. Financiación de las universidades: superación del esquema actual

Esto nos lleva a otro aspecto, aparentemente de poca importancia, puesto que las decisiones a corto plazo siempre pueden ser alteradas en el futuro, pero que en la práctica resulta capital: actualmente las universidades desconocen, o cuando menos no conocen las cifras exactas de los recursos de funcionamiento y de inversión con que van a contar en el año próximo y en los inmediatamente siguientes. No saben cuantos profesores podrán tener —a no ser a base del poco científico criterio, que en la práctica nunca falla, de que van a contar como mínimo con lo que tienen para el presente curso—. De esta forma, como se apuntó anteriormente, la mejor política de sus autoridades consiste en tratar de justificar peticiones máximas dado que las peticiones en años anteriores no fueron atendidas tanto en función de lo que era justo —al menos según sus criterios— sino en función de otros criterios, entre los que se halla la capacidad de convencimiento personal ante el Ministerio, u otros criterios aún menos objetivables.

Si las universidades conocieran sus presupuestos con suficiente antelación, si después de aprobados los presupuestos no se distribuyeran, como ocurre, cantidades importantes de fondos por caminos poco transparentes —que obligan incluso a veces a gastar con urgencia determinadas cantidades recibidas hacia el final de los ejercicios— las universidades podrían establecer sus programas de actuación con mayor responsabilidad y eficacia. Pero desgraciadamente, al menos hasta ahora, la práctica demuestra que ello no es así; de suerte que las

universidades más dinámicas —que a veces pueden resultar también las más insensatas— son las que en buena parte determinan los presupuestos y las calidades mediante su política de crecimiento, crecimiento que, a la corta o a la larga, el Ministerio refrenda so pena de verse envuelto en graves problemas de orden público. La desgraciada política de selectividad vigente no es sino un perfecto instrumento a tal fin al obligar en la práctica a las universidades a atender a cuantos estudiantes se lo propongan y en las carreras que deseen. Para una universidad tener de un curso para otro mil alumnos más en Medicina y menos en Filosofía y Letras, pongamos por caso, no es un hecho indiferente, ya que los gastos de funcionamiento que provocan unos y otros difieren substancialmente.

6. Unidad y globalidad del presupuesto

Un nuevo elemento que queremos destacar en relación a los presupuestos universitarios, en cierto modo ligado al criterio de transparencia que se viene defendiendo, pero que posee entidad propia, es el de la unidad o globalidad de presupuesto; ésto es, el presupuesto debería ser un documento único en el que se incluyeran sin exclusión todos los ingresos y gastos asociados a una universidad. En particular debería incluir tanto los ingresos y gastos corrientes como los extraordinarios y las inversiones, debería reflejar todos los recursos disponibles por la universidad sea cual fuere el origen de los fondos: Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda (pago de funcionarios, etc.), así como otros recursos asignados hoy día a las universidades a través de procedimientos en la práctica totalmente al margen de sus responsabilidades (becas oficiales, etc.), así como todas aquellas otras partidas de carácter más autónomo: contratos de investigación con organismos oficiales o privados, subvenciones y ayudas específicas, donaciones, etc. Todo ello sin que significara en todo caso una total autonomía financiera en el sentido de poder dedicar a otras atenciones recursos específicos. Es decir, las subvenciones, por ejemplo, podrían tener o no un destino específico, pero en todo caso deberían aparecer en las cuentas de las universidades, que, por otra parte, deberían ser publicadas a priori y a posteriori, una vez cerrado el ejercicio. Por otro lado, aún en los casos en los que las partidas tuvieran fines específicos, la universidad debería administrar dichos fondos con una cierta autonomía y, naturalmente, con un rendimiento de cuentas.

Cuando nos referíamos al reparto equitativo u objetivo de fondos entre universidades nos referíamos a estos presupuestos globales y no únicamente a los gastos de funcionamiento, que es lo que cubren, junto con el personal contratado, los actuales presupuestos.

7. Autonomía en el manejo de los fondos de financiación

No tenemos la pretensión de señalar las formas concretas que la autonomía financiera de las universidades debe tomar en estos momentos. Las diferencias entre unas universidades y otras son, en algunos casos, muy fuertes, de forma que el establecimiento de una norma general muy concreta podría resultar inadecuada. Por otro lado, los acontecimientos se mueven con bastante rapidez, de

modo que cualquier fórmula que se suponga adecuada puede ser superada muy pronto por la realidad.

Este es, pues, un tema que debería ser objeto de una negociación auténtica entre el centro y las universidades y ser plasmada en los Estatutos de cada universidad que, por otro lado, deberían ser mínimamente coherentes entre sí.

Como indicaciones generales y por argumentos en parte ya apuntados, parece que la autonomía interna universitaria consiste básicamente en ponerla en manos del profesorado. Ello no significa la exclusión de otros estamentos igualmente básicos para el funcionamiento de las universidades, alumnos y personal no docente. Sin embargo, por distintas razones que no es preciso señalar, en la práctica el gobierno de la universidad no puede escapar de las manos del profesorado. No es que piense que deben excluirse los otros estamentos sino más bien lo contrario. No obstante, tal papel difícilmente es jugado por los otros estamentos. Las posibilidades reales de gobierno por parte de aquellos otros estamentos es más una desiderata que una realidad. Su papel, a veces simplemente ficticio, parece más bien adecuado como elemento de control, como sugeridor, como impulsor de ciertos cambios que como detentadores reales de poder, como partícipes de las decisiones importantes más que como definidores de políticas a largo plazo y responsables personales en ciertos puestos de autoridad.

8. Control externo

Aparte del profesorado con la colaboración de otros estamentos de la universidad, otros organismos deberían jugar un papel como árbitros exteriores, como los poderes públicos locales, asociaciones cívicas, etc. La forma concreta de arbitrar los procedimientos quedaría establecida en los respectivos Estatutos (Patronatos, Junta de Gobierno, Claustro, etc.). De todas formas, la experiencia reciente parece aconsejar que, o bien, si se trata de personalidades ciudadanas, conozcan a fondo los problemas universitarios, o bien se trata de representaciones institucionales, de forma que quienes personalmente ostenten los cargos sean responsables ante organismos democráticos. En caso contrario su utilidad práctica sería muy pequeña.

De todas formas, en un esquema descentralizado el control del centro sobre todo el sistema se basa en los objetivos generales, en las opciones de política universitaria en sus grandes líneas, en un reparto equitativo y objetivo de los recursos —para decirlo en términos económicos: que intente igualar las utilidades marginales de las distintas asignaciones: por regiones, por tipos de estudios— y en una vigilancia a distancia de los precios principales de los recursos universitarios empleados (básicamente: sueldos de los profesores y del personal), bien que con autonomía en la estructuración de los gastos (reparto entre personal y materiales, etc.; entre las distintas categorías de personal, etc.).

En una situación plenamente autonómica (con devolución), dado que el papel jugado por el centro en una situación descentralizada lo juegan los poderes políticos regionales, podrían establecerse de hecho diferencias sensibles (por ejemplo, en la estructura de retribuciones, en el estatuto del profesorado, en los planes docentes, etc.), entre una universidad y otra pertenecientes al Estado Español pero ubicadas en distintas regiones.

9. Reasignación de responsabilidades

En un sistema centralizado la responsabilidad en la asignación de los recursos públicos queda diluida extraordinariamente precisamente porque el quedar tan concentrada en el centro se transforma en una responsabilidad exclusivamente política, que se enmascara con frecuencia con la remisión a problemas más generales. De esta forma, pequeños problemas quedan sin solución sin que exista un sistema eficaz de exigencia de responsabilidades. Una universidad no puede contratar a una bibliotecaria, pongamos, porque carece del correspondiente puesto en la plantilla; el Ministerio no puede atribuirle una plaza de bibliotecaria porque la Administración no lo tiene previsto o porque Hacienda se resiste a ampliar las plantillas... porque todavía no se ha puesto en práctica la reforma fiscal. Mientras, la universidad ha recibido posiblemente abundantes fondos para adquirir libros, que permanecen sin clasificar ni poder usar.

En una situación descentralizada las soluciones serían evidentemente más simples. Sin embargo, es preciso reforzar las razones mediante el establecimiento de un sistema de responsabilidades incluso penales mucho más eficaz que el actual. Ahora la irregularidad en el manejo de los fondos se dispensa por el encorsetamiento administrativo. En una situación autónoma deberían acercarse mucho más las atribuciones y las responsabilidades.

Democracia en la toma de decisiones, particularmente en la elección y revocación de los cargos, transparencia en los procesos de decisión, y exigencia de responsabilidades —por parte interna y por parte externa a la universidad— son elementos complementarios de la autonomía universitaria.

III ETAPAS DE LA AUTONOMIA FINANCIERA

Primera etapa (devolución universitaria)

A grandes rasgos cabe señalar dos grandes etapas por las que seguramente pasará —y aún: conviene que pase— la autonomía financiera de las universidades. En una primera etapa, alcanzable incluso en la presente situación predemocrática, se trataría simplemente de equiparar el tratamiento de las universidades españolas adaptando las necesidades de inversión de cada una de ellas a un plan general en el que las opciones de la política universitaria fueran claras y, sobre todo, conocidas y, además de estas grandes opciones, se tuvieran en cuenta fundamentalmente los recursos (edificios, equipos, bibliotecas, etc.) con que cuentan ya las respectivas universidades y sus déficits relativos (por alumnos, tipo de Facultad, en infraestructura básica, etc.), así como los planes de inversión y crecimiento formulados o sugeridos por las propias universidades y los adoptados definitivamente.

Por lo que respecta a los gastos corrientes, la atribución de recursos entre universidades sería función, fundamentalmente, de la aplicación estricta de una fórmula paramétrica, a la que se podría tender en unos pocos ejercicios a partir de la presente situación.

De todos modos, dada la poca experiencia en este terreno, convendría que la fórmula empleada para el reparto fuera experimentada durante un tiempo a fin de adaptarla a la realidad española. En este sentido estamos pensando en la posibilidad de usar, con carácter de orientación, los parámetros de gastos de

funcionamiento (excluido el profesorado) por alumno oficial y según tipo de Facultad o Escuela del promedio de dichos gastos en las universidades de los países de la O.E.C.D.

En una segunda formulación más refinada se podrían tener en cuenta características especiales de las universidades, o de ciertas universidades, de acuerdo con los esquemas del análisis coste-beneficio que, si bien no introducirían cambios substanciales en el reparto, lo matizarían en función de ciertas singularidades en el sentido de tender a una igualdad real, no sólo formal, de tratamiento y al ahorro colectivo de recursos. Nos referimos a cuestiones tales como las relacionadas con la ubicación del campus (menor o mayor coste del solar, problemas de transporte, de profesores y alumnos, etc.), clima, estado de los edificios, etc. E incluso a otras condiciones asociadas al tipo de sociedad en la que la universidad está ubicada (coste de vida en relación a la media nacional), o ligadas a aquellas grandes opciones de política universitaria (potenciación de las culturas autóctonas tras una larga etapa de persecución; descentralización o desconcentración universitaria; tema de la ubicación de los primeros ciclos, etcétera).

A partir de la cifra global disponible para gastos corrientes y de investigación la universidad elaboraría libremente su presupuesto, de acuerdo con las directrices generales recibidas y pactadas con el Ministerio por lo que respecto a los gastos corrientes, y en concordancia con los procedimientos democráticos establecidos en sus estatutos —posiblemente con intervención del Claustro y de la Junta de Gobierno y sus correspondientes y respectivas comisiones de presupuesto así como de otros órganos inferiores: Juntas de Facultad o de Departamento, etc. El presupuesto aprobado, que sería público, atribuiría los fondos tanto por Centros, unidades docentes y departamentos —centros de coste— como por elementos de coste —materiales, profesorado, personal no docente, servicios, etcétera—.

La autonomía de los centros de coste —Facultades, Colegios, Escuelas, Unidades Docentes, Institutos, Departamentos— respecto de la universidad podría ser parecida a la que se ha indicado de ésta respecto al Ministerio:

- 1) Propuesta, por parte de los centros de coste, de actividades (docencia, investigación) a desarrollar, dentro de un plan a largo plazo, en el curso siguiente y de los recursos necesarios para llevarlas a cabo.
- 2) Discusión, a nivel universidad, de las propuestas, con atribución definitiva a los centros de coste de las actividades a desarrollar y los recursos globales de que dispondrán —presupuesto global para gastos corrientes: personal, materiales, etc—.
- 3) Distribución, por parte de cada centro de coste (Facultad, Escuela, Departamento), del presupuesto global que se le ha atribuido entre las diferentes partidas: profesorado, libros, fotocopias, dietas, viajes, etcétera.
- 4) El presupuesto final de la universidad sería el resultante de los respectivos presupuestos de los centros de coste. Dicho presupuesto podría contener, además, un mínimo análisis ex-ante comparativo: coste anual por alumno y Centro; coste directo y coste total; coste por hora de docencia impartida y por hora recibida; coste de los servicios (biblioteca, centro de cálculo, laboratorio, mantenimiento, limpieza, etcétera), coste de cada investigación.

Las universidades, así como sus respectivos centros de coste, deberían tener una cierta autonomía —queremos decir, poder de modificar sus decisiones anteriores cumpliendo ciertos requisitos formales— en la reasignación de las partidas presupuestarias.

Naturalmente, una vez aprobadas por los órganos internos de la universidad las cuentas de cada ejercicio y, después, su liquidación, el Ministerio, el tribunal de cuentas, etc., deberían aprobar también tales liquidaciones del presupuesto.

Asimismo, durante el ejercicio existiría un doble control presupuestario: el interno, bajo responsabilidad material de la gerencia y política de quien señalaren los estatutos (Comisión de Presupuestos del Claustro, o de la Junta de Gobierno, Comisión Permanente, etc.); control externo, bajo la responsabilidad de la intervención del Ministerio de Hacienda, control que, más que intervención previa al gasto para comprobar como ahora que hay crédito disponible, que se trata de una aplicación presupuestaria correcta, que, en su caso, los precios previstos son de mercado y extender el conforme en la correspondiente orden de pago, debería tratarse más bien de una auditoria pública, con intervención a posteriori, aunque durante la marcha del ejercicio, y posibilidad de iniciar una acción penal en caso de mal uso de los fondos.

Segunda etapa (devolución general regional)

En una segunda etapa las administraciones periféricas y por los motivos ya apuntados deberían tener un peso muy superior en el establecimiento de los fines y los recursos de las respectivas universidades, así como en su organización y gestión. De modo que cada universidad, de acuerdo con los organismos regionales de los que dependiera (4) debería establecer ciertas modulaciones, en relación a la media de las universidades españolas, referentes a los puntos señalados y, en particular a: presupuestos globales de la universidad o universidades afectadas, nivel de calidad de la docencia, atribución de recursos entre docencia e investigación, grandes opciones (por tipos y niveles de estudios; localización geográfica de los centros de enseñanza), sueldos del personal, tasas académicas, etc. Dicho de otro modo, la dependencia administrativa de las universidades no sería del centro sino de los órganos políticos periféricos —quienes, a su vez y según sus estatutos, tendrían sus relaciones con los órganos centrales de la Administración.

Las universidades deberían gozar como en la primera etapa de amplia autonomía en la distribución de los recursos corrientes entre las diferentes partidas a fin de establecer su presupuesto, de acuerdo con los objetivos a ella señalados y los principios de unidad y globalidad, equidad y servicio público y los procedimientos democráticos y transparentes señalados en sus estatutos.

El presupuesto debería presentarse con un mínimo de análisis ex-ante parecido al sugerido para la 1.ª etapa.

También deberían disponer de una cierta autonomía en la modificación presupuestaria durante la marcha de los ejercicios a fin de poder adaptar los presupuestos a las realidades cambiantes (errores de previsión, modificación de ciertas

(4) En las propuestas avanzadas por la comisión para el estudio de un régimen especial para Cataluña uno de los servicios públicos que se prevee traspasar por parte del Estado a los órganos regionales es la enseñanza en todos sus niveles y en particular el universitario.

partidas de ingresos o de gastos presupuestarios durante el curso, imprevistos, etcétera).

De todos modos, el control del presupuesto requeriría, aparte de los procesos democráticos descritos para su aprobación, de dos tipos de supervisión, el interno y el externo, de forma parecida a lo apuntado anteriormente.

El control externo sería ejercido por los órganos de la Administración local que substituyeran en sus funciones a las que hoy día se atribuyen a la Administración del Estado (Hacienda, Tribunal de cuentas, etc), así como por parte de los órganos de la Administración central que se estableciese. Tales organismos deberían aprobar también las cuentas —ejercicios cerrados— de las universidades correspondientes.

El control previo global de los recursos a poner a disposición de las universidades en función de las actividades asignadas a desarrollar, la aplicación de un sistema transparente, la discusión previa de objetivos y necesidades dentro de un plan a largo plazo, la libertad de distribución del presupuesto por parte de las universidades, y el control a posteriori de los gastos contraídos y las actividades desarrolladas con la exigencia, en su caso, de las responsabilidades penales que hubiere, parece ser un sistema mucho más flexible y, sobretudo, eficaz que el actual a la hora de adaptar los recursos disponibles a las necesidades educativas del país.

Antes de alcanzar esta segunda etapa en la que algunas (o todas) las regiones del Estado hubiesen adquirido cierto tipo de autonomía política, el esquema descrito en la primera etapa debería ser convenientemente adaptado a fin de traspasar durante la etapa transitoria a los órganos descentralizados con poder político regional facultades actualmente existentes en manos de los órganos centrales de la Administración (Ministerio de Educación, Ministerio de Hacienda, Tribunal de Cuentas, etc.), de acuerdo con la cesión de poderes correspondiente (fiscales, normativos, ejecutivos).

En esta segunda etapa, no contemplada en la presente nota en todas sus facetas, entrarían en juego en algunos casos nuevos organismos a consecuencia de la existencia de varias universidades dentro de una misma región (universidades catalanas, universidades andaluzas, etc.). La coordinación de estas universidades a nivel regional creemos que sería mucho más sencilla que en la actualidad en la que tal coordinación, en el fondo, va, en opinión de los universitarios afectados, en contra de sus intereses ya que al basarse la atribución de recursos entre universidades no en fórmulas objetivas, o paramétricas del tipo que sean, sino más bien en la habilidad en presentar las peticiones, en el conocimiento directo que las autoridades del Ministerio tengan de las distintas urgencias, en presiones políticas, la coordinación podría convertirse sencillamente en una pérdida de argumentos por parte de las universidades afectadas ante las autoridades centrales. En cambio, la dependencia de todas las universidades regionales de una sola autoridad política muy próxima permitiría el establecimiento de organismos de control y dirección política de estas universidades de forma mucho más acorde con los deseos e intereses de los ciudadanos a los que las universidades debe servir.

Aventurar si tal política daría lugar o no a la fusión de universidades actualmente existentes o simplemente a la federación de universidades bajo un mismo Patronato u organismo fundamentalmente externo a las universidades, que las coordinara y estableciera sus grandes opciones: la política de crecimiento por especialidades y localidades, etc., es una cuestión no previsible en estos momentos; la tendencia está perfectamente claro que iría hacia una mayor integración.