

**LA REFORMA UNIVERSITARIA
ESPAÑOLA
Evaluación e informe**

INTERNATIONAL COUNCIL FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT

**CONSEJO DE UNIVERSIDADES
SECRETARÍA GENERAL**

**LA REFORMA UNIVERSITARIA
ESPAÑOLA
Evaluación e informe**

Imprime: Hispagraphis.
Salamanca, 23

Depósito Legal: M 36514-1987

Ministerio de Educación y Ciencia.
Consejo de Universidades.
NIPO: 176-87-003-5.

INDICE

Introducción	<u>Página</u>
I. Requisitos para el éxito	11
II. El cambiente entorno de las Universidades españolas.	15
III. Crecimiento y desequilibrios	27
IV. El nuevo modelo de gobierno universitario	41
V. Fortalecimiento de la gestión de las universidades	53
VI. ¿Es la igualdad compatible con la calidad?	63
VII. Igualdad de oportunidades educativas	71
VIII. Articulación con los centros de enseñanza secundaria	79
IX. Problemas futuros del profesorado	87
X. Costes, financiación y eficiencia	99
XI. Estructura, planes de estudios y títulos	109
XII. Un papel más importante para la investigación	121
XIII. Aportaciones potenciales de las universidades privadas	125
XIV. La educación superior y el empleo	129
XV. Necesidad de una mejor planificación	137

Introducción

A comienzos de 1987, el Ministro de Educación y Ciencia, D. José María Maravall, en su calidad de Presidente del Consejo de Universidades, invitó a The International Council for Educational Development (ICED), a llevar a cabo una evaluación de los avances o progresos realizados hasta la fecha por la Reforma Universitaria española y a sugerir posibles pasos a dar en el futuro para promover los objetivos básicos de la Ley de Reforma Universitaria de 1983. *

El ICED aceptó esta invitación con entusiasmo; y, tras una primera visita de su Vicepresidente a Madrid con el fin de formular planes detallados para la misión propuesta, organizó un equipo de ocho expertos internacionales experimentados, incluyendo seis de sus propios directivos. Al final de este prefacio se incluye una lista de los miembros.

Los miembros de este grupo del ICED estaban ya hasta cierto punto familiarizados con la situación educativa de España, debido a anteriores visitas y consultas, que en algunos se remontaban a las consultas acerca del «Libro Blanco» (1969), la Ley General de Educación de 1970, y el proyecto de Ley de Reforma Universitaria de 1980 (que no llegó a entrar en vigor). Con el fin de actualizar su información, se les proporcionó toda una serie de materiales e instrucciones de gran utilidad. Especialmente valiosos resultaron el informe sobre *El sistema educativo español* (1985) elaborado por el Centro Nacional de Investigación y Documentación Educativa (CIDE); y el informe sobre España de los inspectores de la OCDE (1986); el libro de John McNair sobre *The Spanish Education System* (Manchester University Press, 1984); así como una recopilación de ponencias y datos estadísticos llevada a

* The International Council for Educational Development, creado en 1970, es una organización de investigación y análisis con carácter no lucrativo que ha llevado a cabo estudios comparativos en numerosos países tanto en el mundo desarrollado como del mundo en vías de desarrollo. Entre los miembros del ICED figuran especialistas experimentados en temas de educación y desarrollo de todas las regiones importantes del mundo.

cabo por la Secretaria General del Consejo de Universidades (1987) especialmente para el grupo del ICED. Diversas Universidades, Consejos Sociales y autoridades educativas de las Comunidades Autónomas proporcionaron también a este grupo materiales de considerable utilidad.

La misión del ICED se reunió en Madrid a finales de marzo de 1987 y dedicó las dos semanas siguientes a la realización de una serie intensiva de discusiones con numerosos funcionarios del Gobierno en Madrid y con miembros clave del personal de Universidades, Consejos Sociales y gobiernos de Comunidades Autónomas en el transcurso de visitas a Sevilla, Granada, Barcelona, Salamanca, Valencia y el área de Madrid. Las discusiones fueron en todo momento cordiales, informales, espontáneas y altamente ilustrativas. Como cabía esperar, los miembros de la misión escucharon una amplia variedad de puntos de vista en relación con la Reforma Universitaria; pero, a su modo, todos ellos constructivos.

Dada nuestra condición de «extraños», abordamos este informe con un espíritu de gran humildad, perfectamente conscientes de las numerosas limitaciones de nuestros conocimientos acerca de este complejo tema. No obstante, a pesar de esas evidentes limitaciones, las personas con las que nos entrevistamos nos animaron a decir libremente lo que pensábamos y a exponerlo con toda sinceridad en este informe, aún a riesgo de parecer en ocasiones ingenuos o de despertar alguna susceptibilidad local, pues probablemente la principal virtud de un grupo de observadores «extraños» consiste en su libertad para formular «preguntas estúpidas» y para decir cosas que, teóricamente no podrían ser dichas, con la esperanza de enriquecer en la discusión y el debate internos sobre temas de gran importancia, complejos y cambiantes. Tal como se comprobará a lo largo de este informe, muchas de nuestras observaciones y comentarios se basan en una perspectiva comparada de las Universidades españolas en relación con las de otros estados miembros de la OCDE y la Comunidad Europea.

A lo largo de nuestra misión nos sentimos profundamente impresionados por tres cosas en concreto. La primera es el hecho de que el pueblo y las instituciones españolas hayan logrado llevar a cabo una transición política tan rápida pasando de un largo período de autoritarismo represivo a una sociedad auténticamente democrática, que concede la mayor prioridad a los temas de la libertad individual y la igualdad social. La segunda es la extraordinaria expansión de las oportunidades educativas alcanzadas a todos los niveles en el plazo de una sola generación, y la gran confianza y apoyos públicos de que disfruta la educa-

ción. La tercera es la elevada capacidad, espíritu juvenil y energía y confianza sin límites de los dirigentes educativos que conocimos, tanto del Gobierno Central como de las diversas Universidades y Comunidades Autónomas que visitamos. Creemos que estas tres características encierran buenos augurios para el futuro de la educación superior en España, a pesar de los numerosos y difíciles problemas que quedan por resolver durante este peculiar período de transición educativa.

Para todos y cada uno de los miembros del ICED, esta experiencia resultó sumamente estimulante y valiosa. Aprovechamos esta oportunidad para expresar nuestra más profunda gratitud a las numerosas personas que nos atendieron, incluyendo las de diversas Universidades y Comunidades, todas las cuales hicieron cuanto estaba en su mano por ayudarnos. Queremos dar sobre todo las gracias a D. José María Maravall, que posibilitó esta misión a D. Emilio Lamo de Espinosa, Secretario General del Consejo de Universidades, cuyas observaciones, pacientes explicaciones y generosa hospitalidad contribuyeron a enriquecer considerablemente nuestra misión; y a D. Felix Haering, miembro de la Secretaría General del Consejo de Universidades, que nos acompañó durante todo nuestro programa de visitas y atendió con gran eficiencia todas y cada una de nuestras necesidades.

Miembros de la Misión del ICED a España

* **Alain Bienayme** (Francia), Catedrático de Economía, Universidad de París IX.

* **Philip H. Coombs** (USA), Presidente de la Misión, Vicepresidente del ICED.

Ricardo Diez Hochleitner (España), Vicepresidente de la Fundación Santillana.

Dietrich Goldschmidt (República Federal de Alemania), Director Emérito del Instituto para la Educación Max Planck Berlin Occidental.

* **Torsten Husen** (Suecia), Director Emérito, Instituto para el Estudio de la Educación Internacional, Universidad de Estocolmo.

* **Martin Meyerson** (USA), Presidente Emérito, Universidad de Pennsylvania.

Guy Neave (Inglaterra), Profesor de Educación Comparada, Instituto de Educación de la Universidad de Londres.

* **James A. Perkins** (USA), Presidente del ICED.

* Directivo del ICED.

I

REQUISITOS PARA EL EXITO

I. REQUISITOS PARA EL EXITO

En opinión de los observadores del ICED, la Ley de Reforma Universitaria de 1983, combinada con las correspondientes disposiciones de la nueva Constitución de 1978 y de la anterior Ley de Educación General de 1970, proporciona un plan audaz y progresivo para adaptar las universidades españolas a la nueva democracia y a los cambios rápidos y de largo alcance que están teniendo lugar en su entorno socioeconómico, tecnológico, cultural y político.

Tal como nosotros lo vemos, este plan establece el marco para una amplia experiencia educativa que tardará muchos años en desarrollarse. Nadie puede prever con certeza cuál será el resultado de sus diversas innovaciones, y no cabe la menor duda de que en el transcurso de su aplicación hará falta introducir numerosas correcciones. En nuestra opinión, será por tanto importante ofrecer un control y evaluación continuos del avance y progreso de la reforma, preferentemente por parte de analistas independientes que colaboren estrechamente con el Consejo de Universidades, las propias Universidades y sus Consejos Sociales, así como con las autoridades educativas tanto del Gobierno Central como de los Gobiernos de las distintas Comunidades Autónomas, y con las diversas partes interesadas del sector privado. Esas valoraciones deberían centrarse tanto en los cambios realizados como en los no realizados (incluyendo las razones de ello), en los efectos colaterales significativos y en las repercusiones de dichos cambios.

La experiencia de otras naciones demuestra que el éxito de la puesta en práctica de la reforma en España dependerá en gran medida de la predisposición del aparato burocrático del Gobierno Central a renunciar a poderes importantes que llevan mucho tiempo acostumbrados a ejercer, así como de la predisposición de las Universidades a hacer un uso creativo y eficaz de su recién conquistada autonomía.

En la época actual de cambios acelerados en todo el mundo, las Universidades pueden realizar importantes aportaciones al avance y progreso de la sociedad, siempre que se les dote de los recursos y la liber-

tad de acción necesarios y que sean lo suficientemente previsores y flexibles como para adaptarse a los grandes cambios que se están produciendo constantemente en torno a ellas. Por el contrario, si se ven excesivamente limitadas por toda una serie de normas y regulaciones de carácter uniforme, se aferran ciegamente a sus actitudes, prácticas e idiosincrasias convencionales y se oponen denodadamente a la introducción de cambios en la gestión de sus propios asuntos internos. En consecuencia, las Universidades se encontrarán inevitablemente en el centro de una crisis cada vez mayor de desajustes con la cambiante sociedad que las rodea. Desgraciadamente, este tipo de crisis se ha convertido en los últimos años en un fenómeno bastante corriente en numerosos países.

En esta fase de la reforma universitaria española resultaría prematuro formular ningún juicio u opinión sobre si los requisitos anteriormente expuestos llegarán a prevalecer y se superarán los obstáculos que existen en potencia. No obstante, tenemos la impresión nítida de que, a pesar de las numerosas reservas expresadas tanto por alumnos como por profesores, la puesta en práctica del plan ha tenido un inicio esperanzador, aun contando con las complicaciones existentes. Aunque limitados por la escasez de tiempo, descubrimos evidencias o pruebas estimulantes de un marcado compromiso o decisión de hacer triunfar esta reforma por parte de las personas claves implicadas a todos los niveles. Al mismo tiempo, somos conscientes de que la propia comunidad universitaria sigue estando dividida en relación con algunos aspectos de la Reforma, hecho que limita nuestro grado de optimismo.

En un momento posterior de este mismo informe analizaremos determinados aspectos específicos del proceso de reforma, siendo conveniente para estos fines estudiar y analizar en primer lugar aunque sea brevemente el contexto dinámico y cambiante en el que se está realizando dicha Reforma.

II

EL CAMBIANTE ENTORNO DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

II. EL CAMBIANTE ENTORNO DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

Las Universidades no existen en un vacío social, ni en un mundo de abstracciones. El mundo real que las rodea está lleno de fuerzas dinámicas que influyen directa o indirectamente sobre las tareas y operaciones de las Universidades y, en último extremo, determinan su importancia, alcance y viabilidad como instituciones sociales.

Durante las dos últimas décadas el entorno socioeconómico y político de las Universidades españolas ha experimentado cambios extraordinarios de los tipos más diversos, y probablemente todavía puedan producirse otros de grandes dimensiones. Por tanto, y si desean elevar al máximo su aportación al progreso de la nación, el reto o desafío fundamental con el que se enfrentan las Universidades españolas es el de hacer frente y mantenerse a la altura de esos cambios básicos que se están produciendo a su alrededor.

Cambios políticos

Como señalamos anteriormente, en el plazo de sólo 12 años, España ha llevado a cabo una notable transición desde un prolongado período de dictadura antidemocrática a una democracia en pleno funcionamiento. Cualquier extranjero que conociese España en los días más oscuros políticamente (como la conocían la mayoría de los miembros del equipo del ICED) se sorprendería ante los cambios tan constructivos que el nuevo espíritu de libertad ha logrado introducir ya en el país. Entre estos destacan, por ejemplo, una prensa libre y crítica; partidos políticos independientes y elecciones libres; la tutela efectiva de los derechos humanos y de un poder judicial independiente; la libertad de pensamiento, religión y expresión para todos los ciudadanos; la libertad de asociación incluyendo sindicatos independientes; la reintegración de importantes poderes políticos a los gobiernos regionales y, lo que es igualmente importante, la reafirmación constitucional de la autonomía de las Universidades y del derecho a la educación de todos y cada uno de los ciudadanos.

Estos y otros cambios políticos han modificado profundamente el entorno operativo y ético de todo el sistema educativo. También han colocado a las Universidades frente a nuevas oportunidades, desafíos y obligaciones importantes. Del mismo modo, han impuesto al Gobierno Central la pesada obligación de aflojar los lazos tan estrechos y sofocantes con que se asfixiaba desde hacía demasiado tiempo a las Universidades.

Cambios demográficos

Diversos tipos de cambios demográficos producidos durante las últimas décadas han tenido, y continuarán teniendo, importantes repercusiones sobre el sistema educativo español, así como sobre las oportunidades de empleo de los jóvenes.

El primero de esos cambios se refiere a la tasa de natalidad. El «boom de nacimientos» de España (que se retrasó aproximadamente 10 años con respecto al «boom» similar producido en la mayoría de los restantes países europeos) contribuyó considerablemente a la notable expansión del número de alumnos matriculados en el sistema educativo durante las décadas de los sesenta y los setenta. Este «boom» alcanzó su máximo auge en 1964, con una tasa bruta de natalidad que llegó a superar el 21 por mil de la población, que posteriormente descendió a sólo el 13 por mil en 1985. No obstante, lo que conviene resaltar es que ese descenso fue lento entre 1965 y 1976, experimentando luego una rápida aceleración. Así pues, el descenso más importante se ha producido en los últimos 10 años; es decir, una década después que en la mayoría de los países de la OCDE.

Este descenso demográfico de la tasa de nacimientos ha provocado recientemente una reducción del número de matriculados en la escuela primaria, eliminando las anteriores presiones para ampliar la capacidad a este nivel educativo y permitiendo que se preste más atención al tema de elevar la calidad. No obstante, las inscripciones siguen aumentando en la educación superior, en la que el impacto del descenso demográfico no se dejará sentir hasta finales de la década de los 90. E incluso entonces puede verse al menos parcialmente contrarrestado por una mayor participación en la educación universitaria por parte de los adultos y de los jóvenes del medio rural.

Por otro lado, dentro de varios años, cuando el número actualmente reducido de alumnos matriculados en la escuela primaria alcance la

edad laboral y comience a entrar en el mercado del trabajo en proporciones cada vez menores, debería producirse un cierto alivio en la actual tasa de paro o desempleo juvenil, que es bastante elevada.

Un segundo factor demográfico de importancia es la desigual distribución geográfica de la población española, que se ha intensificado a lo largo de los años debido a una fuerte emigración interna desde las áreas más pobres y deprimidas a las más ricas y prósperas, así como desde las zonas rurales a los centros urbanos. España es el segundo país de Europa en extensión, pero sus 39 millones de habitantes se concentran fundamentalmente en las regiones costeras (con la única excepción de Madrid), mientras que el resto está muy diseminado en áreas rurales con una baja densidad de población y en pequeñas ciudades del interior. La población urbana de España pasó de un 30% del total en 1900 a un 61% en 1965, habiendo llegado a ser del 77% en 1985.

Dado que las Universidades se encuentran situadas en los grandes centros urbanos, esto plantea un difícil problema de proporcionar acceso a la educación superior a las personas que viven a grandes distancias de dichos centros. Hasta cierto punto, la nueva universidad a distancia (UNED), con sus más de 50 centros asociados repartidos por todo el país, está contribuyendo a aliviar ese problema, que sigue siendo sin embargo grave.

Un tercer cambio demográfico y sociológico significativo (y esperanzador) ha sido el reciente y espectacular aumento del número de mujeres matriculadas en la universidad, que pasó del 37% del total en 1975-76 en las diversas facultades, escuelas universitarias y centros técnicos, hasta aproximarse en el momento actual a condiciones de igualdad con los varones. No obstante, conviene señalar que las mujeres matriculadas siguen concentrándose fundamentalmente en áreas educativas consideradas tradicionalmente como «femeninas», tales como magisterio, enfermería y humanidades, lo que indica que los bastiones masculinos tradicionales no han sido todavía conquistados. A este respecto, resulta especialmente significativo que el porcentaje de mujeres matriculadas en las enseñanzas técnicas haya pasado de sólo el 3,4% en 1975-76, al 12,2% en 1983-84, habiendo continuado ascendiendo desde entonces.

Un cuarto cambio demográfico importante ha sido el de la inversión de la tendencia a la emigración de trabajadores españoles a otros paí-

ses en búsqueda de empleo, que se inició aproximadamente en 1973. Cuando la recesión comenzó a hacer desaparecer las oportunidades laborales en los países de inmigración, la emigración neta de más de 664.000 para el período comprendido entre 1961 y 1972 se transformó en una emigración neta negativa de casi 280.000 entre 1973 y 1979. (Datos citados en el informe del CIDE, página 9). Eso significó para España la pérdida de las valiosas remesas de divisas de los emigrantes y un agravamiento del problema del paro o desempleo.

Finalmente, conviene señalar que, como consecuencia del descenso de la tasa de natalidad y del aumento de las expectativas de vida, la población española está experimentando un proceso de envejecimiento. En lo que se refiere a la educación, esto tiene al menos dos implicaciones a un largo plazo. La primera es la de que cabe esperar que aumente la demanda de educación de adultos, incluyendo la de nivel universitario. La segunda es la de que, con un incremento constante del grupo de ciudadanos de mayor edad, los presupuestos destinados a educación se tendrán que enfrentar con una competencia cada vez mayor con los desembolsos en seguridad social para «la tercera edad».

Cambios económicos:

Al igual que en los restantes países de la OCDE, aunque todavía no en el mismo grado que la mayoría de ellos, la economía española ha experimentado cambios estructurales básicos durante las últimas décadas. A pesar de ser hasta hace poco una economía predominantemente agraria, ha conseguido llevar a cabo una notable evolución y transformarse en una economía recientemente industrializada y de servicios. El porcentaje de la mano de obra total dedicada a la agricultura se redujo a la mitad en el período comprendido entre 1965 y 1981, descendiendo del 34 al 17% (porcentaje que, sin embargo, sigue siendo aproximadamente el doble de la media de los restantes países de la OCDE). En el mismo período, y aunque la producción industrial se elevó considerablemente, los trabajadores dedicados a la industria pasaron sólo del 35 al 37% de la mano de obra total. No obstante, los dedicados al sector de servicios pasaron del 32 al 46% del total. (World Bank, *World Development Report, 1987* p. 265).

Podría afirmarse pues, que, en un plazo de tiempo relativamente corto, España ha pasado de la categoría de «país en vías de desarrollo» a la categoría de «país desarrollado». Pero sería más correcto decir que Es-

paña posee en el momento actual una economía dual, un sector que posee todos los rasgos o características de una economía moderna altamente desarrollada, mientras que en otro sector sigue conservando muchas características de los países menos desarrollados, incluyendo una pobreza generalizada y una agricultura de subsistencia, así como unos niveles educativos relativamente bajos. No obstante, las escuelas y sobre todo las Universidades están concebidas exclusivamente para preparar a los jóvenes a vivir y a trabajar en el sector moderno de la economía. En consecuencia, sugerimos que se preste mayor atención al tema de como las Universidades podrían mejorar su aportación al desarrollo de las áreas rurales relativamente atrasadas, así como a la preparación de los jóvenes para el trabajo por cuenta propia.

Durante aproximadamente los últimos diez años, la economía española se ha visto acosada por tres problemas serios, similares pero más graves que los padecidos por los países más avanzados de la OCDE. El primer problema ha consistido en un marcado descenso del crecimiento económico, desde una fuerte tasa de crecimiento anual del Producto Nacional Bruto del 6,4% entre 1965 y 1973 (Informe CIDE, p. 14) a un nivel considerablemente más reducido a partir de 1973. El segundo problema ha consistido en una elevación simultánea e igualmente espectacular de la tasa de inflación, que ha sido como media del 12,6% entre 1980 y 1985. (World Bank, *World Development Report* 1987, p. 203). El tercer problema, al que hemos hecho ya mención ha consistido en una tasa persistentemente elevada de paro o desempleo. El cálculo oficial de paro o desempleo global ha oscilado durante los últimos años en torno al 20%, pero el paro juvenil se encuentra próximo al 50%. Esa cifra escandalosamente elevada en comparación con los porcentajes de otros países de la Comunidad Económica Europea, refleja en parte el impacto del «boom» de la natalidad retrasado en España con respecto a dichos países. Si el súbito descenso de las tasas de natalidad españolas se hubiera producido diez años antes, la cifra de paro juvenil sería significativamente menor en el momento actual (aunque todavía considerable).

Aunque a los graduados universitarios les resulta generalmente más fácil encontrar empleo que a los jóvenes con un nivel educativo inferior, se nos informó que el graduado medio (especialmente en los campos de las humanidades y las ciencias sociales) necesita dos años o más para encontrar su primer empleo.

Evidentemente, esta es la clase de condiciones que, en cualquier país, engendrarían un malestar social considerable y provocarían una

angustia profunda y completamente comprensible entre los estudiantes que ven ante sí un futuro pesimista y sombrío. Sin embargo, y al menos hasta hace poco tiempo, la población española se ha mostrado extraordinariamente paciente frente a estas difíciles condiciones. No obstante, durante los primeros meses de 1987, y coincidiendo con la visita de los observadores del ICED, este malestar social acumulado emergió a la superficie en la primera ola grave de huelgas laborales y manifestaciones estudiantiles de los últimos tiempos.

El desafío de la pertenencia a la CEE

En los próximos años, según España se vaya integrando cada vez más en la Comunidad Económica Europea, su economía necesitará ser reestructurada y sus dirigentes políticos tendrán que enfrentarse a nuevas pruebas. Las consecuencias a medio plazo de la integración en la CEE tendrán un carácter mixto y contradictorio. Cabe esperar que florezcan el turismo, la pesca y los sectores más productivos y competitivos de la agricultura (especialmente en el sur), mientras que es posible que los sectores más débiles de la agricultura experimenten un revés o retroceso. De forma similar, el dinámico sector de los servicios y las industrias más eficientes, rentables y competitivas, deberán prosperar, mientras que la reducción de los aranceles hasta situarlos a los niveles de la CEE expondrá a las industrias ineficientes y hasta hace poco tiempo fuertemente protegidas a los fuertes impactos de la competencia internacional.

Los economistas más destacados expresan su confianza en que la pertenencia a la CEE fortalecerá a la larga la economía de España, así como sus nuevas instituciones democráticas. Pero el camino que conduce a esa mayor fortaleza tiene grandes probabilidades de estar lleno de baches para toda una serie de grupos económicos.

Mientras tanto, la integración de España en la CEE plantea tres retos o desafíos importantes a sus Universidades. El primero es el de añadir una fuerte dimensión internacional a sus planes de estudios, hasta ahora relativamente provincianos, como parte integral de la educación general de todos y cada uno de los estudiantes. El segundo reto o desafío es el de ofrecer una mejor orientación profesional y tipos más adecuados de conocimientos, habilidades y experiencias prácticas que permitan a los estudiantes adaptarse con mayor facilidad a unos mercados laborales en constante proceso de cambio. El reto o desafío planteado en las Uni-

versidades es el de aprovechar la importante oportunidad ofrecida por la pertenencia a la CEE para reforzar sus actividades de investigación científica y técnica actualmente inadecuadas, integrándolas con las de los restantes miembros de la CEE.

Un último punto que merece ser destacado es el del considerable cambio que se está produciendo en el mercado de trabajo para los graduados universitarios. Desde un punto de vista histórico, el funcionariado (incluyendo la educación), ha constituido el mercado laboral fundamental para los graduados universitarios, a los que se aseguraba en la práctica un puesto en el sector público una vez finalizados sus estudios. Pero en el momento actual se está produciendo un divorcio cada vez más marcado (como en el resto de Europa) entre la educación universitaria y los puestos de trabajo en el sector público. Cabe esperar que, en el futuro y sobre todo cuando se produzca un aumento en el crecimiento económico, una proporción cada vez mayor de graduados universitarios encontrarán empleo en el sector privado. Eso tiene importantes implicaciones para las expectativas de los estudiantes y su elección de carrera, así como para la reforma de los planes de estudios y el papel de los «títulos nacionales».

Investigación y desarrollo

Al igual que en los restantes países occidentales, el sector moderno de la economía española ha venido adoptando rápidamente nuevas tecnologías, incluyendo las más avanzadas y perfeccionadas. No obstante, y en general, la mayoría de ellas (con algunas excepciones notables) son el resultado o consecuencia de los esfuerzos de investigación y desarrollo llevados a cabo en otros países. La proporción del Producto Nacional Bruto de España dedicado a investigación y desarrollo se ha elevado algo durante los últimos años, debido sobre todo a iniciativas gubernamentales, pero aún así sigue representando sólo una fracción de las inversiones realizadas por la mayoría de los países occidentales. Además, las inversiones españolas en este campo se destinan fundamentalmente a la investigación industrial, dejando otras áreas importantes prácticamente sin atender. Esta debilidad en la capacidad investigadora y la fuerte dependencia de otros países en lo que se refiere a nuevas tecnologías hace que España resulte sumamente vulnerable en el terreno de la competencia internacional y también en lo que se refiere a la promoción del bienestar social dentro de sus propias fronteras.

El rasgo más preocupante del problema consiste sin embargo en la grave debilidad de las Universidades con respecto a la investigación y la formación de personal investigador competente para el conjunto de la nación. Abordaremos este tema en una sección posterior de este mismo informe.

Cambios sociales y culturales:

España posee tres activos culturales y sociales especialmente valiosos que refuerzan el entorno educativo. El primero consiste en una cultura antigua y sumamente rica que proporciona un colorido único a todas las manifestaciones de la vida española y que está experimentando actualmente un renacimiento. El segundo consiste en la fortaleza y unión tradicionales de la familia española y en los lazos de confianza mutua entre los jóvenes y las personas de mayor edad, en contraste con la decadencia de la familia y los «abismos generacionales» que están experimentando actualmente la mayoría de las naciones occidentales. El tercer elemento consiste en la extraordinaria cordialidad, cortesía y deseo de ayudar del pueblo español, que abarca incluso a los extranjeros. Todo esto se ve complementado por el hecho de que, en palabras del autor británico de un artículo sobre España recientemente aparecido en *The Economist*, «La conciencia de clase resulta menos visible (en España) que prácticamente en los restantes países de Europa a pesar de que las diferencias que separan a los ricos de los pobres siguen siendo muy grandes».

La cultura global de España es un rico mosaico de culturas diferentes arraigadas históricamente en las distintas regiones y nacionalidades del país. Algunas de ellas poseen sus propios idiomas, que se vieron fuertemente reprimidos bajo el régimen de Franco, pero que han saltado ahora desde la vida privada a las calles, la prensa, las escuelas y las Universidades.

Esta diversidad de idiomas constituye el orgulloso legado y el símbolo de la cultura histórica de diversas nacionalidades. Pero al mismo tiempo representan una carga educativa especial. Plantea una exigencia extra a los jóvenes que, para poder desenvolverse en la vida, deben dominar al menos tres idiomas, el castellano, su propio idioma nacional y o bien el inglés o el francés. Representan también una carga extra para los centros de enseñanza de esas regiones lingüísticas, exigiéndoles contar con más profesores de lenguas, más libros de texto en diferentes

idiomas y dedicar más tiempo a la enseñanza del idioma, a costa de otras materias. Por ejemplo, en Barcelona es bastante frecuente que enseñanzas universitarias, como por ejemplo farmacia, se enseñen en catalán, lo que interpretamos en el sentido de que no queda más remedio que proporcionar enseñanza separada para los estudiantes que no hablen catalán procedentes de otras zonas del país, presumiblemente con un considerable costo extra.

¿Qué clase de futuro?

Dadas las condiciones del entorno anteriormente expuestas y los dinámicos cambios que se están produciendo, la pregunta fundamental que se plantea es la siguiente: ¿qué clase de sociedad desea ser España dentro de una o dos generaciones? ¿Desea ser una economía industrial de nivel medio, que proporcione bienes y servicios intermedios a sociedades poco industriales y países en vías de desarrollo, o aspira a convertirse en una «economía de información» postindustrial, en las que las tecnologías de comunicación más avanzadas desempeñen un papel básico? Evidentemente, la elección no puede plantearse en términos tan sencillos y tajantes. No cabe la menor duda de que la agricultura moderna, la pesca y diversos tipos de industrias y servicios (incluyendo el turismo) seguirán siendo importantes en el futuro económico de España. Pero el rasgo más característico de las sociedades postindustriales se está viendo conformado ya por la actual revolución en el campo de la información y las comunicaciones. Si España decide avanzar en esta dirección (y existen señales cada vez mayores de que es así) las implicaciones para todos los niveles educativos, pero especialmente para las Universidades, son realmente enormes. Significa que la propia educación debe llevar finalmente a cabo su propia revolución tecnológica y en el campo de los planes de estudio para seguir el ritmo marcado por los países de su misma área. Pero esta perspectiva no tiene por qué asustar a nadie, debiendo considerarse más bien esperanzadora y estimulante.

III

CRECIMIENTO Y DESEQUILIBRIOS

III. CRECIMIENTO Y DESEQUILIBRIOS

A lo largo de los últimos 15 años, y en el contexto de los cambios en el entorno anteriormente descritos, el sistema universitario español ha experimentado un crecimiento espectacular. Este crecimiento representa un logro impresionante. Ha beneficiado a miles y miles de jóvenes que no habrían tenido oportunidades similares una generación antes y, directa o indirectamente, ha beneficiado también a la nación en su conjunto. No obstante, y al igual que en otros países, ha sido inevitable que el rápido crecimiento haya provocado graves problemas en lo que se refiere a la calidad de la educación, así como desequilibrios que plantean problemas difíciles de resolver. En esta sección de nuestro informe nos ocupamos de estos temas.

Crecimiento del número de alumnos matriculados

Tal como se muestra en la Tabla 1, el número de alumnos matriculados en las Universidades españolas se duplicó durante la década de los 60, volvió casi a duplicarse durante la de los 70 y aumentó un tercio más en la primera mitad de la de los 80. Dicho en otras palabras, por cada estudiante universitario de 1960 en 1985 había ya más de cinco.

Tabla 1
**Crecimiento del número de alumnos matriculados
en las Universidades**

	Número	Índice
1960-61:	166.797	100
1970-71:	329.149	197
1980-81:	649.098	385
1985-86:	855.123	513

Fuente: Consejo de Universidades e INE.

Durante buena parte de este período el número de matriculados en otros países europeos se elevó también espectacularmente, pero en ninguno de ellos tanto como en España. Además, el número de alumnos matriculados se equilibró a principios de los 70, y actualmente está descendiendo en la mayoría de esos otros países, mientras que en España sigue elevándose y probablemente continuará haciéndolo hasta finales de la década de los 90.

Varios factores han contribuido a este espectacular crecimiento del número de alumnos matriculados en las Universidades españolas, incluyendo entre ellos:

- El derecho, de cualquier ciudadano cualificado, garantizado por la constitución, a acceder a la educación universitaria.

- El prolongado «boom» de natalidad español, que creó fuertes presiones en favor de la expansión en todo el sistema educativo.

- El considerable aumento de alumnos matriculados en el nivel educativo secundario, así como en la proporción del grupo de edad que pretende entrar en la universidad.

- La espectacular elevación del número de mujeres matriculadas en la universidad, que ha alcanzado actualmente un nivel aproximado de paridad con el de varones matriculados.

- La introducción de nuevos campos de estudio ligados a nuevas tecnologías y a sectores avanzados de la economía española, en proceso de modernización.

- La prolongada recesión económica producida a partir de 1973 y el elevado nivel de paro o desempleo que ha impulsado a numerosos jóvenes a prolongar su educación formal para conseguir una mayor preparación y una mejor titulación.

- La creciente tendencia de los empresarios a insistir en la exigencia de elevadas titulaciones académicas en las pruebas iniciales a solicitantes para empleos o puestos de trabajo de nivel intermedio y superior.

Crecimiento de la capacidad de las Universidades

Con el fin de democratizar el sistema elitista anteriormente existente y de alcanzar una mayor armonía entre los estudios universitarios y el

mundo práctico del trabajo, la Ley General de Educación de 1970 amplió tanto el alcance como la diversidad de los estudios universitarios e implantó una estructura basada en tres niveles y ciclos.

El *Primer Ciclo*, generalmente de tres años de duración, incluye Escuelas Universitarias que ofrecen una amplia variedad de cursos de formación para profesionales de grado medio (por ejemplo, profesores de enseñanza general básica, enfermería, arquitectos técnicos, etc.), que conduce a la obtención del título de *Diplomado*, o Ingeniero Técnico.

El *Segundo Ciclo*, generalmente de 5 ó 6 años, ofrecido por diversas facultades universitarias y centros de enseñanza técnica superior, que conduce a la obtención del título de *Licenciado, Arquitecto o Ingeniero*.

El *Tercer Ciclo*, que exige dos o más años de formación complementaria, destinado a formar investigadores y profesores o catedráticos de universidad, y que conduce a la obtención del título de *Doctor*.

La ley de 1970 preveía también un aumento del número de Universidades y autorizaba la creación de diversos tipos de «centros» de enseñanza e investigación universitaria nuevos, incluyendo las Escuelas y Colegios Universitarios de primer nivel destinados a absorber una considerable proporción del futuro aumento previsto en el número de alumnos matriculados.

En 1987, el número de Universidades públicas (sin contar con la recientemente creada Universidad Pública de Navarra) asciende a 31. Entre ellas figuran 25 Universidades «tradicionales», 4 Universidades «politécnicas», una universidad «a distancia» o «abierta», y una Universidad «internacional de verano», con una suma total de 758 centros. Esas Universidades públicas representaron en el curso 1986-87 más del 96% del total de alumnos matriculados, correspondiendo el resto a cuatro Universidades de la Iglesia (católicas).

Desequilibrios

Según la Constitución y las leyes vigentes, cualquier persona académicamente cualificada tiene derecho a ingresar en el sistema universitario público y, en principio, a hacerlo en la universidad y campos de estudios específicos que elija. Sin embargo, la pauta o modelo de deman-

da estudiantil que se ha desarrollado a partir de este principio de libre elección ha provocado algunos molestos desequilibrios en el sistema universitario.

El primer desequilibrio es el que se da entre los estudios de ciclo corto y ciclo largo

Los autores de la Ley de Educación General de 1970 habían partido del hecho (o al menos esperado) de que una mayoría cada vez mayor de alumnos universitarios optaría por los estudios de ciclo corto impartidos en las Escuelas Universitarias, aliviando así la presión ejercida sobre las facultades tradicionales y ampliando la oferta nacional de profesionales y técnicos de grado medio.

Sin embargo, y en realidad, la demanda estudiantil evolucionó en la dirección contraria. Tal como refleja la Tabla 2, el número de alumnos matriculados en los cursos de facultades tradicionales se disparó, alcanzando dos tercios del número total de alumnos matriculados en 1985-86. El número de alumnos matriculados en las escuelas universitarias se elevó mucho más lentamente y, en 1985-86, llegó a representar poco más de una cuarta parte del número total de matriculaciones en la Universidad. Curiosamente, el número de alumnos matriculados en las Universidades técnicas llegó no sólo a estancarse, sino que se redujo del 13,5% del total en 1970-71 a sólo el 6,1% en 1985-86. El resultado neto de estas tendencias fue el de ejercer una gran presión en favor de la expansión de las facultades universitarias más antiguas y tradicionales.

Tabla 2
Crecimiento del número de alumnos matriculados según el tipo de Programas

Año	Facultades		Universidades técnicas		Escuelas Universitarias		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
1971-72	195.237	51,2	44.547	13,5	115.990	35,2	329.149	100
1980-81	423.911	65,3	46.147	7,1	179.040	27,6	649.098	100
1985-86	577.578	67,5	52.513	6,1	225.032	26,3	855.123	100

Fuente: Tabla elaborada basándose en las estadísticas universitarias del INE y en cálculos correspondientes al curso 1985-86 del Consejo de Universidades.

El segundo desequilibrio radica en la desigual distribución del número de alumnos matriculados geográficamente y según las dimensiones de la institución

Geográficamente, un desproporcionado 41,5 por ciento del número total de alumnos matriculados en el curso 1985-86 se concentro en las áreas de Madrid y Barcelona. Esta distribución tan desequilibrada del número de alumnos matriculados según las dimensiones de las Universidades aparece reflejada en la Tabla 3. Por un lado, las ocho Universidades de menores dimensiones, cada una de ellas con menos de 10.000 alumnos, representaron en el curso 1985-86 sólo un 8% del número total de alumnos matriculados. Por otro lado, las siete instituciones universitarias de mayores dimensiones, con un número de alumnos matriculados que oscila entre 40.000 y más de 100.000, representaron el 51%. Las dos «gigantes»; la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad de Barcelona, contaban entre ambas con un 24% del número total de alumnos.

Lo que esto nos demuestra es que, de hecho, la llamada «masificación» del sistema universitario español se ha visto en gran medida limitada (al menos hasta ahora) a aproximadamente la mitad de las Universidades, aquellas cuyo número de alumnos matriculados ha superado

Tabla 3
Distribución del número de alumnos matriculados según las dimensiones de las Universidades 1985/86

N.º de alumnos matriculados	N.º de Universidades	N.º Total de alumnos matriculados
Menos de 10.000	8	8%
De 10.000 a 20.000	6	12%
De 20.000 a 40.000	8	29%
De 40.000 a 70.000	5	27%
Más de 70.000	2	24%
Total	29	100%

* Tabla elaborada basándose en los datos sobre número de alumnos matriculados en 29 Universidades públicas recopilados por el Consejo de Universidades.

en el curso 1985-86 la cifra de 20.000. No obstante, estas instituciones representan actualmente el 80% del total de alumnos matriculados.

Más adelante nos ocuparemos de este tema de las dimensiones universitarias.

El tercer desequilibrio afecta a la distribución del número de alumnos matriculados según los tipos de estudio

Aquí, las pruebas o evidencias de que disponemos revelan un desequilibrio del número de alumnos matriculados a favor de las humanidades y las ciencias sociales en comparación con las ciencias básicas y la tecnología. Por ejemplo, en el curso 1983-84 (el último de que disponemos de cifras) el conjunto de alumnos matriculados en las Facultades de Filosofía y Letras, Derecho y Económicas llegó a representar el 59% del número total de alumnos matriculados en facultades superiores o de «ciclo largo»; es decir, casi cinco veces el número de alumnos matriculados en las Universidades técnicas.

Existen desequilibrios igualmente sorprendentes entre los diferentes estudios especializados de las Universidades técnicas. Dos de los 10 estudios más importantes, arquitectura e ingeniería industrial, representaron en el curso 1980-81, dos tercios del número total de alumnos matriculados (siendo éstos los últimos datos disponibles mientras que el conjunto de alumnos matriculados en campos tan importantes como las ingenierías agrícola, aeronáutica, de minas, montes y naval representó sólo un 16% del total.

Los desequilibrios en el número de alumnos matriculados se reflejan también en las Escuelas Universitarias. En el curso 1985-86, los alumnos de magisterio (campo actualmente sobredimensionado) encabeza la lista con un 35% del total, seguido por el de ingenieros y arquitectos técnicos (28%) y los alumnos de ciencias comerciales e empresariales (20%). Sin embargo, en el campo de la enfermería el número de alumnos sólo representaba un 8%, cifra que parece considerablemente baja, sobre todo teniendo en cuenta que, en el curso 1985-86, había hasta siete veces más alumnos matriculados en las facultades de medicina que en los centros destinados a la formación de enfermeros y enfermeras. Aún teniendo en cuenta que el período de formación de los médicos dura al menos el doble, la proporción entre enfermeros y enfermeras y médicos nos sigue pareciendo gravemente desequilibrada.

Esfuerzos por corregir los desequilibrios

Los tres desequilibrios anteriormente analizados han puesto en grave peligro la calidad de la educación, y no sólo en esas Universidades desbordadas por la masificación, sino también en otras Universidades en las que la concentración del número de alumnos matriculados en un campo concreto de estudios ha alcanzado o superado la capacidad de enseñanza de que disponían. En todos esos casos el sobrevalorado principio de la libertad de elección del estudiante ha entrado en conflicto directo con un objetivo igualmente valioso de la Reforma Universitaria; es decir, el de mantener y mejorar la calidad de la educación.

Este conflicto de valores ha enfrentado a los responsables de política educativa (y no sólo en España, sino también en toda una serie de países, como por ejemplo Alemania Occidental) a un dilema filosófico y político, sumamente doloroso, ya que cualquier decisión que adopten está condenada a ser impopular, especialmente entre los estudiantes y sus familias.

Si, por un lado, intentan reprimir el crecimiento descontrolado del número total de alumnos matriculados elevando las exigencias para la admisión, se verán acusados de violar la garantía constitucional de educación universitaria para todas las personas cualificadas que la soliciten. Si, por el contrario imponen y generalizan el llamado *numerus clausus* (término altamente impopular) a todos los estudios masificados, se encontrarán con problemas y dificultades de carácter similar.

Las autoridades españolas han adoptado y puesto recientemente en práctica un tercer enfoque. (que cabe esperar resulte menos polémico) para resolver el problema de los desequilibrios y la masificación, basándose en una cláusula o disposición de la Ley de Reforma Universitaria. Este enfoque se basa en el principio de que la protección de la calidad de la enseñanza debe prevalecer siempre sobre la libertad total y absoluta de elección de los estudiantes siempre que una universidad concreta llegue a la conclusión de que un nuevo aumento del número de alumnos matriculados en un campo concreto de estudios terminaría superando la capacidad de enseñanza de que dispone. Basándose en este principio y amparándose en el concepto de autonomía, el Rector de cualquier Universidad puede solicitar al Consejo de Universidades autorización para fijar límites al número de matriculas en cualquier estudio en el que haya llegado a la conclusión de que un nuevo aumento del número de alumnos matriculados terminará superando la capacidad disponible (lí-

mites establecidos según criterios fijados por el Consejo de Universidades).

Según este enfoque, un estudiante que desee matricularse en un centro determinado (campo de estudio) de una Universidad concreta puede ver rechazada su solicitud debido a una limitación del número de alumnos matriculados en dicho campo. Pero el estudiante seguirá teniendo posibilidad de o bien matricularse en otro estudio de esa misma universidad, que no esté sometido a esas limitaciones, o de matricularse en otra universidad que no haya impuesto limitaciones al número de alumnos matriculados en el estudio por él elegido.

Teóricamente, el efecto o resultado neto de este sistema de «techos selectivos» debería ser el de redistribuir la afluencia de alumnos desde las situaciones de «capacidad plenamente utilizada» a las de capacidad «infrautilizada», evitando así, o al menos reduciendo, el deterioro de la calidad de la enseñanza en todos los campos. Dicho en otras palabras, el objetivo es el de manipular la pauta o modelo de demanda estudiantil para adaptarla a la capacidad de enseñanza de que dispone el sistema universitario en los diversos estudios. Evidentemente, seguirá existiendo una considerable capacidad infrautilizada en diversos campos del sistema universitario global.

El nuevo sistema se vio puesto por primera vez a prueba cuando se pidió a las Universidades que impusieran limitaciones al número de alumnos matriculados aplicables al curso académico 1986-87. Se obtuvieron los siguientes resultados:

— De 758 centros de enseñanza universitaria, 442 (el 58,3%) habían fijado límites al número de alumnos matriculados.

— Cuatro universidades aplicaron límite de capacidad a todos sus centros y estudios, incluyendo la de mayores dimensiones (la Universidad Complutense de Madrid), la mayor universidad técnica (la de Madrid), y dos de las universidades menores (Alcalá de Henares y León).

— Se impusieron límites a los siguientes estudios de ciclo largo en *todas* las universidades que los impartían: Ciencias Políticas y Sociología, Informática, Estomatología y Veterinaria. Todas las Universidades técnicas fijaron límites en los campos de la Aeronáutica, la Ingeniería Forestal, Naval y de Telecomunicaciones.

— Todas las escuelas y centros universitarios fijaron límites a los estudios de ciclo corto en los estudios de Biblioteconomía y Documentación, Estadística, Informática, Traductores e Intérpretes, Tecnología Aeronáutica y Tecnología Industrial.

— Sólo cuatro estudios de ciclo largo no se vieron sometidos a limitación alguna en ninguna Universidad (Ciencias, Oceanografía, Ingeniería Técnica Textil e Ingeniería Química).

Observaciones

Como consecuencia de las medidas anteriormente expuestas, adoptadas por el sistema universitario español, por primera vez en las últimas décadas, (y con la única excepción de la Medicina), este se encuentra actualmente protegido por un sistema que de hecho equivale al principio del *numerus clausus*, destinado a proteger la calidad equilibrando la demanda estudiantil y el número de alumnos matriculados con la capacidad física y de enseñanza en los diversos estudios y centros universitarios.

Aunque es todavía demasiado pronto para evaluar las consecuencias prácticas de estas medidas, hay dos cosas claras. En primer lugar, estas nuevas restricciones contribuirán a complicar considerablemente las elecciones académicas e institucionales de los futuros estudiantes y de todo el proceso de admisión en las Universidades. En segundo lugar, este hecho viene a reforzar todavía más la necesidad de por sí urgente de potenciar los servicios de guía y asesoría académica y la difusión de la información pertinente para los estudiantes de enseñanza secundaria que pretenden llegar a la universidad y para los estudiantes que se encuentren en su primer año de estudios universitarios. Sugerimos que se le conceda a este tema una atención inmediata y prioritaria, pues sin una adecuada labor de asesoría tanto a los estudiantes como a sus padres, todo el proceso de admisión en las Universidades podría llegar a convertirse en caótico.

Sugerimos además que, en aras de una planificación futura, se lleve inmediatamente a cabo un estudio o investigación acerca de los diversos tipos, disponibilidades y localización de la «capacidad sobrante» disponible en el sistema universitario, y su grado de adecuación para absorber futuros aumentos en el número de alumnos matriculados.

No obstante, nuestra observación fundamental se refiere a la relación existente entre la actual pauta o modelo de capacidad universitaria en diversos estudios (que determinó la reciente fijación de restricciones a las admisiones en las Universidades), y la pauta o modelo previsto de necesidades de recursos humanos y demanda del mercado de trabajo de la economía. Por razones quizás comprensibles parece ser que en la fijación de las recientes limitaciones al número de alumnos matriculados se ha evitado deliberadamente tomar en consideración este tema.

Una razón frecuentemente citada por los responsables de planificar la enseñanza universitaria de numerosos países es la imposibilidad demostrada de formular previsiones o pronósticos fiables acerca de las necesidades de mano de obra a largo o incluso a medio plazo. Pero, aunque innegable, desde nuestro punto de vista, esta razón no es suficiente para ignorar o hacer caso omiso de la importante relación existente entre la educación superior y las necesidades de la sociedad. Incluso un examen o reconocimiento superficial del actual modelo o pauta de matriculaciones universitarias y de las nuevas limitaciones por campos de estudio plantea serias dudas acerca de la compatibilidad entre la pauta o modelo existente de capacidad universitaria y la pauta o modelo de las futuras necesidades de mano de obra y directrices del desarrollo en España.

Aunque puede darse por sentado que unos cálculos estadísticos detallados de las necesidades de mano de obra son imposibles de efectuar, siempre seguirá siendo posible (y deseable) identificar, con un grado de razonable seguridad, determinados campos en los que es probable que se produzcan desequilibrios. Esto resulta por ejemplo aplicable a la futura demanda de maestros y profesores a distintos niveles, para la que incluso los cálculos o previsiones más aproximados revelan la existencia de grandes disparidades entre la oferta y la demanda. Todo el campo de la ciencia y la tecnología es otra área que merece que se le preste atención especial, con vistas a evitar los futuros «cuellos de botella» de mano de obra susceptibles de frenar los avances de la economía española en esos campos. A este respecto, observamos con preocupación la capacidad posiblemente inadecuada en campos tales como la informática y las ciencias de la información, las telecomunicaciones, la ingeniería aeronáutica y la ingeniería forestal, en la que la actual capacidad parece ser muy limitada, y en los que la demanda futura tiene grandes probabilidades de superar a la oferta. Por otro lado, el número disparatado de alumnos matriculados en estudios tales como Filosofía y Letras y Derecho (que aparentemente no han alcanzado todavía sus límites de

capacidad) parece indicar que la actual tasa de oferta en estas áreas tiene grandes posibilidades de superar con mucho cualquier demanda futura imaginable.

Evidentemente, todas estas no son sino especulaciones por nuestra parte, destinadas simplemente a poner de relieve la necesidad urgente, como nosotros la vemos, de emprender una revisión y evaluación mucho más sistemáticas de la capacidad universitaria existente en relación con las posibles necesidades futuras de la sociedad y las futuras exigencias de empleo. Indudablemente revelaría que algunos campos requieren una expansión, mientras que otros exigen una contracción. Está claro que esos ajustes requerirán para su realización unos plazos de tiempo considerablemente largos, pero esta es precisamente una razón más para que estos planes se pongan inmediatamente en práctica.

IV

EL NUEVO MODELO DE GOBIERNO UNIVERSITARIO

IV. EL NUEVO MODELO DE GOBIERNO UNIVERSITARIO

El sistema universitario español se encuentra actualmente en un momento de transición desde un sistema altamente centralizado, uniforme y ligado a las tradiciones, copiado del «Modelo napoleónico» francés según la Ley de Educación de 1857 (la Ley Moyano) hacia un sistema mucho más descentralizado y diversificado, fundado en una nueva doctrina de autonomía universitaria implícita en la Constitución de 1978 y concretada y desarrollada por la Ley de Reforma Universitaria de 1983.

En el antiguo sistema, el poder de decisión sobre todos los temas universitarios, tanto académicos como de dirección o gestión, estaba monopolizado por el Gobierno Central, y se ejercía fundamentalmente a través del Ministerio de Educación y Ciencia de Madrid. La única excepción significativa consistía en esa especie de sutil poder autocrático ejercido por un puñado de catedráticos que gobernaban cada facultad universitaria como si se tratase de un ducado. En principio todas las universidades eran iguales. Todos los centros de enseñanza seguían el mismo plan de estudio, fijado con todo detalle por el Ministerio. Todas las Universidades otorgaban parecidos «títulos nacionales», aprobados y reválidos por el Gobierno. Esos títulos servían como «pasaportes» para alcanzar posiciones de mando en el funcionariado, las profesiones tradicionales, el sistema educativo y la política. Los profesores eran funcionarios, seleccionados, nombrados y pagados por el Ministerio sobre la base de una estructura salarial uniforme. El Ministerio fijaba el presupuesto para cada Universidad y controlaba los desembolsos internos de fondos de acuerdo con una fórmula común. En el mejor de los casos, a la investigación se le concedían unos fondos muy escasos, ya que las Universidades se consideraban básicamente como instituciones de enseñanza en las que la investigación apenas desempeñaba papel alguno. Los Rectores de la Universidad, apenas pasaban de ser figuras representativas, y carecían prácticamente de poder de decisión sobre los aspectos académicos o de gestión de su institución. El auténtico Rector era el Ministro.

A lo largo de los años se llevaron a cabo toda una serie de intentos legislativos de asegurar la libertad académica para el profesorado concediendo autonomía a las Universidades, pero todos ellos fracasaron. El único intento que tuvo éxito fue una disposición en favor de la autonomía universitaria que se incluía entre las amplias y variadas reformas aprobadas por la Ley de Educación General de 1970. No obstante, la puesta en práctica de esta disposición en concreto se vio pronto bloqueada por un conservador movimiento de contrarreforma, encabezado por los catedráticos que temían que la autonomía terminaría lesionando su propia posición dentro de la Universidad. Así pues, y a pesar de las buenas intenciones de la Ley de Educación General de 1970, el antiguo sistema «napoleónico» se mantuvo en gran medida intacto, con sólo unas pocas modificaciones, hasta mediados de la década de los 80 cuando comenzó a ponerse en práctica la nueva Ley de Reforma Universitaria.

Como se preveía en el plan de Reforma, los poderes de gobierno de la Universidad deben ser compartidos por el Gobierno Central, los gobiernos de las Comunidades Autónomas, y las propias Universidades. También intervienen el recién creado Consejo de Universidades y los Consejos Sociales de cada universidad.

Poderes que permanecen en manos del Gobierno Central:

Entre éstos, y basándose en la nueva Constitución de 1978, figuran: (1) las normas que regulan los derechos de los ciudadanos a la educación y, las condiciones de ingreso o admisión en las universidades y sus correspondientes centros; (2) las condiciones para otorgar y recibir «títulos nacionales», incluyendo directrices sobre los planes de estudio que están siendo actualmente elaboradas por el Consejo de Universidades (y de las que se espera que, abarquen sólo un 40% de la carga total de enseñanza para cada plan); (3) normas básicas de profesores universitarios para alcanzar el status de funcionarios como «profesores numerarios» en cuatro categorías distintas (Catedráticos de Universidad, Profesores Titulares de Universidad, Catedráticos de Escuelas Universitarias y Profesores Titulares de Escuelas Universitarias).

Pero, cuando se materializan en decretos, esos poderes en mano del Gobierno Central demuestran resultar mucho más detallados y complejos de lo que se podría pensar a primera vista. Sin embargo, más importante son todavía las complicaciones que se derivan del sistema dual de

controles que se da en el actual período de transición en el que se han transferido sólo a algunas Comunidades Autónomas los poderes de gobierno de sus propias Universidades, mientras que el Ministerio de Educación del Gobierno Central sigue conservando mucho más control sobre el funcionamiento de las Universidades de otras comunidades.

Poderes transferidos a las Comunidades Autónomas:

La intención manifiesta de la Reforma es la de transferir desde el Ministerio de Educación y Ciencia a los gobiernos de las Comunidades Autónomas amplios poderes y responsabilidades para todos los niveles de educación, incluyendo las Universidades. Una de sus nuevas responsabilidades más importantes, anteriormente ejercida por el Ministerio, es la de proporcionar fondos para el presupuesto de cada universidad, basándose para ello en la petición justificada del rector. El dinero procederá fundamentalmente de una subvención global del Gobierno Central a cada una de las Comunidades Autónomas para su empleo en apoyo de sus diversos servicios públicos. En consecuencia, el gobierno de cada Comunidad Autónoma debe decidir cómo asignar esta subvención global (aparte de los fondos adicionales que pueda allegar por su propia cuenta) entre los diferentes niveles de la educación y entre la educación y los restantes servicios públicos. Este poder de controlar el dinero concede evidentemente a las Comunidades Autónomas mayor capacidad de decisión sobre sus centros de enseñanza y Universidades. Pueden incluso decidir crear una nueva Universidad (con su propio dinero).

Conviene resaltar de pasada que la transferencia de poderes políticos, educativos y otros poderes a las Comunidades Autónomas es un proceso complejo y lento que exige largas negociaciones y medidas legislativas. De ahí que, a comienzos de 1987, sólo 6 de las 17 Comunidades Autónomas hayan completado el proceso. (Una séptima, Navarra gozaba ya previamente de un status parecido a este). Esas seis Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias) contienen más de la mitad de la población total de España y cuentan con más de la mitad de alumnos matriculados en las Universidades.

Por razones profundamente arraigadas en la historia, todo este proceso de devolución de poderes políticos y administrativos a las regiones se vio acelerado por las insistentes demandas en favor de una mayor autonomía formulada por el País Vasco y Cataluña inmediatamente des-

pués de la dictadura de Franco, que había reprimido fuertemente todas las manifestaciones de sus rasgos culturales públicos o sus tendencias «nacionalistas». El nuevo gobierno democrático llegó a un compromiso político cuidadosamente elaborado, destinado a mantener por un lado la unidad y la estabilidad nacional, al tiempo que por el otro se reconocían las realidades culturales y políticas de estas regiones históricamente diferenciadas. Habiendo iniciado así el camino hacia la autonomía regional, el Gobierno consideró conveniente seguir adelante e incluir otras regiones. Pero todavía no está del todo claro si el proceso se completará y en qué plazo. Mientras tanto, y como señalamos anteriormente, el Ministerio de Educación y Ciencia se encuentra en la molesta y difícil posición de tener que funcionar bajo dos sistemas, el nuevo sistema para las Comunidades Autónomas a las que se han realizado ya las transferencias, y el sistema antiguo para las Comunidades Autónomas para las que no se han realizado todavía. Este doble funcionamiento resulta al mismo tiempo confuso y potencialmente peligroso, ya que impide romper abiertamente con las prácticas y actitudes burocráticas tradicionales del Ministerio y de la Universidad.

La nueva autonomía de las Universidades:

La clave de todo es la autonomía universitaria. Dicha autonomía varía ampliamente tanto en grado como en calidad de un país a otro, según la historia, las tradiciones y las circunstancias especiales de cada uno de ellos, pero en ninguno es total y absoluta. Tal como vimos anteriormente, la nueva autonomía de las Universidades españolas se ve limitada por los diversos poderes que conserva el Gobierno Central y por los nuevos poderes transferidos a las Comunidades Autónomas. En este sentido, la recién conquistada autonomía de las Universidades españolas sigue siendo considerablemente menor que, por ejemplo, la que disfrutaban las Universidades norteamericanas tanto públicas como privadas y las Universidades británicas, apoyadas por el Gobierno, pero sin embargo independientes (aunque en este segundo caso, la autonomía se ha visto significativamente reducida durante la última década debido al mayor poder ejercido por los sucesivos Ministros de Educación y Ciencia). Sin embargo, y a pesar de todas sus limitaciones, la autonomía recientemente concedida a las Universidades españolas, incluyendo unas dosis importantes de libertad para controlar sus propias finanzas y asuntos internos, es muy superior a las que han gozado durante más de un siglo. Una comparación más justa y realista sería la que se podría efectuar no con las Universidades norteamericanas y británicas, cuyos antecedentes

históricos son muy diferentes, sino con la actual autonomía de las Universidades en países del continente europeo como Francia y Alemania.

Como primer paso de la Reforma se pidió a las Universidades españolas que formularan sus propios estatutos internos, incluyendo los diversos mecanismos y procedimientos para tomar iniciativas y adoptar decisiones. Lo han dado ya todas, aunque con considerables variaciones. Algunas por ejemplo optaron por un procedimiento más «colegiado» de adopción de decisiones, mientras que otras eligieron un modelo más «presidencial».

En principio, y aún con determinados límites, las Universidades gozan actualmente de flexibilidad para aplicar los fondos de que disponen para satisfacer como mejor prefieran sus propias necesidades y prioridades. También pueden trasladar a los profesores de una facultad según vayan surgiendo determinadas necesidades, y seleccionar sus propios profesores (aunque utilizando para ello el procedimiento prescrito por el Ministerio). Aunque tienen la obligación de respetar directrices generales sobre planes de estudios fijadas por el Consejo de Universidades para los programas que permitan obtener títulos oficiales tienen libertad para establecer otras enseñanzas que conduzcan a títulos propios, así como para organizar cursos especializados a personas ajenas a su propio estudiantado (por ejemplo, en cooperación con empresas comerciales, departamentos gubernamentales y otras organizaciones).

Teniendo en cuenta la «camisa de fuerza» que representan esos decretos, normas y regulaciones impuestos desde fuera y con los que estas Universidades se habían visto obligadas a funcionar durante más de un siglo, así como la clase de actitudes, mentalidad y sensación de dependencia tan poco saludables que engendran esas restricciones tradicionales, es probable que los administradores de las Universidades y los profesores de las facultades necesiten mucho tiempo para acostumbrarse del todo a estas nuevas libertades.

No obstante, el punto que merece ser resaltado es el de que el éxito en la aplicación de estas nuevas libertades dependerá en último extremo de la adopción de actitudes constructivas por parte de la comunidad universitaria y de la predisposición de los administradores y miembros de las facultades a aceptar el duro esfuerzo y las mayores responsabilidades necesarias para traducir una autonomía legalmente aprobada en una realidad viva y operante. En este sentido nos parece esperanzador el hecho de que resulten ya perceptibles algunos cambios significativos a nivel universitario, aunque mucho más en unas instituciones que en otras.

El Consejo de Universidades

El nuevo Consejo de Universidades tiene un papel de vital importancia en el contexto de la nueva pauta o modelo de gobierno de las universidades. Se le ha confiado la responsabilidad de planificar, dirigir y coordinar todo el sistema universitario; de elaborar directrices de planes de estudios, así como de asesorar y proporcionar asistencia técnica a las universidades, las autoridades de las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Educación y Ciencia. Su labor será crucial para mantener el equilibrio entre las diversas unidades autónomas del sistema (por ejemplo evitando el derroche que representa duplicar la costosa capacidad de las Universidades y cerciorarse de que se rellenan las «lagunas» más importantes). También será crucial para evitar el aldeanismo o provincianismo excesivo, asegurándose de que las Universidades autónomas satisfagan no sólo necesidades y objetivos locales, sino también nacionales.

La composición y estructura organizativa del Consejo es muy especial. Su conexión con el Ministerio de Educación y Ciencia se asegura por el hecho de que el Ministro sea Presidente del Consejo, y que el Vicepresidente sea el Secretario de Estado de Universidades e Investigación. El Secretario General del Consejo, dirige el personal, elabora el orden del día de las juntas, así como el programa de trabajo y las prioridades del Consejo, y tiene la responsabilidad de dirigir y controlar todas las actividades del mismo.

El Consejo está compuesto por todos los rectores de las 31 Universidades públicas, los responsables de educación de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, diez miembros, elegidos cinco por el Congreso y cinco por el Senado y cinco más nombrados por el Gobierno. A los rectores de las cuatro Universidades de la Iglesia (católica) se les invita a asistir a las juntas o reuniones cuando el orden del día les afecte. La principal labor del Consejo se lleva a cabo por medio de dos comisiones (y sus correspondientes subcomisiones), uno para la planificación administrativa y otro para la planificación educativa. Las autoridades educativas regionales son mayoría en el primero y los rectores el segundo.

Sin este nuevo Consejo, las funciones anteriormente enumeradas seguirían estando necesariamente controladas por el Ministerio de Educación y Ciencia, como en tiempos anteriores, perpetuándose así los antagonismos y la desconfianza tradicionales entre las Universidades y

el Ministerio. A este respecto, el nuevo Consejo de Universidades, y en virtud de su composición mixta (incluyendo representantes tanto políticos como académicos) se encuentra en una posición mucho más favorable que la del antiguo Consejo de Rectores. El antiguo Consejo, integrado exclusivamente por académicos, ejercía únicamente funciones de asesoría. De ahí que las relaciones entre las autoridades políticas y académicas se basaban en una estrategia de confrontación; el Consejo de Rectores era el «enemigo» del Ministerio y viceversa. No obstante, se trataba de una relación sumamente desigual, ya que el Ministerio tenía poder mientras que los Rectores tenían sólo voz.

El nuevo Consejo de Universidades es la única institución que reúne regularmente a todas las partes importantes, tanto académicas como políticas, involucradas en el nuevo sistema de gobierno universitario *. De ese modo ofrece un foro abierto para debatir temas y problemas importantes que afectan a todos, sustituyendo así la antigua estrategia de la confrontación por una nueva estrategia basada en el diálogo y el consenso. De hecho, posee la capacidad (que parece haber ejercido ya en algunos casos) de ser un mecanismo institucional para canalizar y mediar en el tradicional conflicto entre las Universidades (que solicitan siempre más y más dinero) y las autoridades políticas (que exigen siempre una mejor gestión).

Debido precisamente a que en el seno del Consejo hay autoridades políticas (a diferencia de lo que ocurría con el antiguo Consejo de Rectores), se consideró razonable concederle poderes sustanciales, no simplemente como organismo asesor, sino también la autoridad necesaria para decidir sobre toda una serie de temas tanto de carácter general como particular, Y, significativamente, la mayoría de los Miembros del Consejo está compuesta por Rectores de Universidad.

* Conviene señalar que, en la República Federal Alemana, el control de la educación, incluyendo las Universidades, está descentralizado y corresponde a los diversos länder (Estados), cada uno de ellos con su propio Ministerio de Cultura. En este sentido, la descentralización de la autoridad a las diversas Comunidades Autónomas de España puede considerarse bastante parecida. Sin embargo, Alemania carece de una organización coordinadora nacional comparable al Consejo de Universidades. En lugar de ello, las autoridades políticas regionales pertenecen a un grupo (La Conferencia de Ministros de Cultura) mientras que los dirigentes universitarios pertenecen a otro (la Conferencia Alemana Occidental de Rectores). Merecería la pena estudiar las ventajas e inconvenientes comparativos de estos dos sistemas.

Bajo su actual liderazgo, el joven Consejo ha emprendido rápidamente acciones en una amplia variedad de frentes importantes y está contribuyendo a la creación de una atmósfera constructiva basada en la colaboración y la confianza mutua. Evidentemente, es todavía demasiado pronto como para juzgar hasta qué punto tendrá a la larga éxito el Consejo en el cumplimiento de sus deberes tan difíciles e importantes y en el mantenimiento de una relaciones eficaces de trabajo con las Universidades y las Comunidades Autónomas por un lado y con el Ministerio y los políticos del Gobierno Central por otro. Para reafirmar el status del Consejo es esencial que el Gobierno deje bien clara la importancia fundamental que concede a su labor y a sus prerrogativas. También es fundamental que las Universidades y las Comunidades Autónomas consideren al Consejo como un amigo y colaborador en lugar de como un enemigo; como un foro eficaz para expresar sus ideas y preocupaciones y encontrar soluciones prácticas a sus problemas comunes; como una fuente importante de información, ideas y asistencia técnica de gran utilidad y, sobre todo, como eficaz garante de su recién conquistada autonomía. Evidentemente, es también fundamental que el Consejo evite caer en la trampa tan habitual de convertirse con el tiempo en una burocracia más.

Consejos sociales

Cada universidad cuenta actualmente con su propio Consejo Social integrado por entre 15 y 20 miembros, de los cuales sólo dos quintas parte pertenecen a la universidad, procediendo el resto de diferentes sectores de la comunidad. Estos Consejos de reciente creación están concebidos para actuar como enlace o conexión entre la universidad y la sociedad que la rodea, para sugerir formas que permitirían a la Universidad atender mejor las necesidades de la sociedad, para estimular el apoyo local y la captación de fondos para la Universidad y para controlar y favorecer una gestión eficaz de la misma. Esos Consejos Sociales disfrutaban también de determinados poderes, como el de aprobar la propuesta de presupuesto anual y cualquier presupuesto suplementario para una facultad.

Hasta ahora apenas se dispone de experiencias que permitan predecir la eventual eficacia de este componente universitario tan peculiar. En una universidad tomada a modo de muestra se le sigue ignorando sin más. En otra, uno de los administradores clave se limitó a comentar prudentemente que: «se trata de una nueva experiencia y debemos

aprender a colaborar unos con otros». Pero, al menos en un caso, un Presidente de Consejo Social dotado de autoridad y sensibilidad está ejerciendo ya una influencia constructiva en la gestión financiera de la Universidad y en la elaboración de un programa de cooperación entre la Universidad y empresas comerciales de la zona con el fin de ofrecer cursos breves y especializados a sus empleados.

Existe un interesante paralelismo entre las funciones de esos Consejos Sociales y los tradicionales consejos de administración de las facultades y Universidades norteamericanas. Dos importantes lecciones extraídas de la experiencia norteamericana pueden resultar aplicables al caso de España. La primera es la de que, para funcionar de manera eficaz, debe existir un respeto y confianza mutuos entre los miembros de estos Consejos y su presidente y el claustro de profesores. El presidente debe mostrarse en todo momento dispuesto a discutir sus problemas con toda franqueza y, cuando resulte conveniente, a pedir asesoramiento confidencial a los miembros del Consejo. Estos por su parte deben mostrarse igualmente francos y deben apoyar en todo momento firmemente al Presidente salvo cuando estén convencidos de que sigue un camino equivocado. Los conflictos políticos o ideológicos en el seno del Consejo o entre el Consejo y el Presidente pueden enrarecer el ambiente y destruir la confianza mutua.

La segunda lección importante es la de que los miembros del Consejo deben atenerse cuidadosamente al ejercicio de sus propias prerrogativas y no entrometerse en las del Presidente o el claustro de profesores. Dicho en otras palabras no deberían intentar suplantar al Presidente o dictar al claustro de profesores la política académica que debe seguir. Por el contrario, deberían preocuparse de reforzar la financiación, la gestión, la eficiencia y la reputación de la institución.

Creemos que los Consejos Sociales son en potencia instrumentos de gran utilidad para favorecer el estrechamiento de las relaciones y el apoyo mutuo entre las Universidades y sus respectivas comunidades, así como para mejorar el funcionamiento de las Universidades desde el punto de vista financiero y de gestión. También creemos que, a la larga, su utilidad dependerá de hasta qué punto se desarrolla la comprensión y confianza mutuas entre los Consejos Sociales y los Rectores, del grado de liderazgo creativo de los Presidentes y los Rectores y de en qué medida desean hacer uso las Universidades de los Consejos para promover sus propios intereses en la región y para atraer el apoyo tanto del Gobierno de la Comunidad Autónoma como del sector privado, Eviden-

temente, la experiencia variará considerablemente de una Universidad a otra, pero siempre resultará conveniente intercambiar experiencias y ser capaces de descubrir unos cuantos modelos útiles en un futuro razonablemente cercano.

Conviene quizás añadir un aviso o advertencia. Aunque es evidentemente importante que los Consejos Sociales contribuyan a forjar lazos o conexiones útiles con la sociedad local y sus necesidades educativas particulares, también deberían tener en cuenta el papel nacional mucho más amplio y vasto que debe desempeñar la universidad y evitar que ésta se convierta en algo local y provinciano. De hecho, una de sus aportaciones más importantes puede ser la de contrarrestar los fuertes impulsos hacia el corporativismo y la tendencia contemplativa y carente de autocrítica que tiende a producirse en muchas Universidades y que dificultan la cooperación y competencia entre unas Universidades y otras, lo que es esencial para alcanzar un nivel educativo más alto.

V

FORTALECIMIENTO DE LA GESTION DE LAS UNIVERSIDADES

V. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES

Trasladamos ahora nuestra atención desde el tema más amplio y general del gobierno de las Universidades al más concreto y específico de su gestión institucional, que está expresamente ligado al del gobierno.

Los observadores del ICED llegaron a la conclusión de que, para que la reforma universitaria tenga éxito, el requisito más importante es el de reforzar la gestión de la universidad. Está claro que eso no significa que la gestión *per se* sea más importante que los propios alumnos, el profesorado, los planes de estudios, la investigación o la calidad de la educación. Evidentemente no es así. Su importancia radica más bien en el hecho de que se trata de un medio fundamental para cumplir esos otros fines.

De acuerdo con una disposición de la Ley general de Educación de 1970, se envió al extranjero a una serie de personas previamente elegidas para que recibieran formación especial como altos directivos o gestores de universidad. Desgraciadamente, no se mantuvo este esfuerzo y la mayoría de las personas formadas en el extranjero han abandonado la comunidad universitaria dedicándose a otros trabajos. Pero todavía siguen quedando algunos que podrían desempeñar un importante papel en la formación de una nueva «cosecha» de gerentes o directivos de Universidad.

Nuestra primera impresión es la de que las actuales medidas de gestión en el seno de las Universidades españolas resultan del todo inadecuadas para hacer frente eficazmente a las funciones y responsabilidades que se les ha confiado derivadas de la acción conjunta de su autonomía y de su crecimiento. Esto no tiene nada de sorprendente, ya que, hasta hace poco tiempo, las Universidades apenas han gozado de libertad para gestionar sus propios asuntos.

Falta de datos básicos

Como ejemplo de esta inadecuación, en cada una de las Universidades por nosotros visitada preguntamos si se disponía de información acerca del coste comparativo por alumno en los diferentes programas y niveles de la institución. Formulamos esta pregunta ya que, y según nuestra experiencia, esos datos de costes son absolutamente esenciales para saber dónde y cómo se están utilizando los recursos disponibles, para calibrar las futuras necesidades financieras, para identificar las economías potenciales y para una planificación institucional a corto y a medio plazo. Sin embargo, ninguna Universidad disponía de esos datos sobre costos. En algunos pocos casos se nos dieron cálculos aproximados del coste medio global por alumno, al que se había llegado dividiendo el presupuesto anual total entre el número total de alumnos matriculados. No obstante, esta cifra no resulta de mucha utilidad, ya que oculta mucho más de lo que revela para comparar el costo relativo de diferentes Universidades, debido a sus diferentes pautas o modelos de matriculación de alumnos.

Para citar otro ejemplo, en una universidad (que puede considerarse o no representativa), el Consejo Social llegó a la conclusión de que no existía ningún balance general anual y detallado de ingresos y gastos correspondiente a los últimos años. Para remediar esta sorprendente «laguna» o carencia, el Presidente del Consejo organizó el envío de un contable profesional a la Universidad, y, en el momento de nuestra visita, este contable apenas había conseguido obtener una imagen clara de lo que había ocurrido en el primero de los tres últimos años (lo que parece indicar que, en caso de existir, el sistema de registro contable no estaba concebido para satisfacer las necesidades de la dirección o gestión). También se descubrió que la Universidad había venido depositando sus balances de caja temporales en un banco local, sin percibir por ello interés alguno. Esta forma tan poco comercial de llevar las cosas se vió rápidamente corregida y la Universidad dispone en el momento actual de una nueva fuente de ingresos.

El Rector como máximo gestor:

En más de un caso nos encontramos con rectores capacitados y energéticos y sus ayudantes inmediatos abrumados por una catarata continua de problemas de dirección o gestión a los que su formación y experiencia apenas les permitía hacer frente, careciendo para ello de informaciones esenciales y de un personal de apoyo a la dirección o de gestión profesio-

nalizado. Para complicar todavía más el problema, un rector frustrado, que sí parecía poseer considerable capacidad de gestión, se nos quejó de que el proceso de adopción de decisiones en su universidad había llegado a ser tan complejo, y su propia autoridad para adoptar decisiones se había visto tan limitada, que necesitaba grandes cantidades de tiempo incluso para adoptar la decisión más pequeña, y lo mismo para poder ponerla en práctica.

Bajo la nueva autonomía, el Rector de cualquier Universidad de ciertas dimensiones se convierte inevitablemente en el máximo directivo de una empresa enorme y compleja, algunas veces la mayor empresa de la ciudad por su número de empleados y de clientes, por su presupuesto, la diversidad de sus operaciones y la magnitud de sus instalaciones y equipamiento. Para hacer frente a estas y otras responsabilidades, el rector debería disponer en teoría de una gama más amplia de habilidades y talentos que la del directivo máximo de una empresa privada de dimensiones parecidas. Debe ser no sólo un buen gestor; también debe poseer una reputación académica lo suficientemente elevada como para ganarse el respeto de sus colegas; debe comprender el carácter tan peculiar de las Universidades como organizaciones; debe ser competente en el campo de las relaciones públicas y poseer una profunda comprensión de la política; y, lo que es igualmente importante, debe ser el dirigente creativo, audaz, persuasivo e innovador. Pero, evidentemente, esas cualidades no se dan así como así. No obstante, se pueden cultivar si se les presta el apoyo adecuado, especialmente por parte de un personal de gestión profesional y competente y por medio de seminarios breves y ocasionales sobre el tema de la dirección o gestión.

Si las Universidades no disponen de información adecuada acerca de sus propias actividades internas, como consecuencia, quienes a nivel nacional tienen responsabilidades de dirección, planificación y coordinación del sistema universitario, carecerán también de información adecuada para poder desempeñar su tarea satisfactoriamente. Lo mismo puede decirse de las autoridades educativas de las Comunidades Autónomas.

Todas estas consideraciones nos impulsan a formular las siguientes sugerencias:

Primera, cada Rector debería disponer de un equipo de dirección o gestión profesionalizado y competente, reclutado entre personas debidamente formadas y experimentadas al margen de la Universidad, a los que se paguen salarios competitivos y que no sean funcionarios. La primera ta-

rea de un equipo así debería consistir en crear un sistema de información regular de información esencial para los fines de gestión, planificación y evaluación.

Una tarea paralela consistiría en crear una unidad de investigación y análisis de operaciones capaz de hacer un uso eficaz de esa información, así como de emprender estudios especiales para ilustrar temas o cuestiones importantes que no se vean atendidos por ese flujo regular de información.

Nuestra *segunda* sugerencia es la de fundar un Instituto para la Planificación y Gestión Universitaria, posiblemente bajo la égida del Consejo de Universidades, con el fin de ofrecer: (a) Seminarios breves y de orientación intensiva para nuevos rectores y sus ayudantes, así como seminarios periódicos de seguimiento para los rectores y el personal que lleven más tiempo desempeñando esos cargos y (b) una formación mucho más amplia y general para el actual y futuro personal de gestión de universidades. Concebimos esta institución como un instituto de pequeñas dimensiones dotado de un número reducido de empleados fijos, posiblemente dependientes de alguna organización existente de mayor importancia y dotada de instalaciones y servicios adecuados para la celebración ocasional de seminarios. Estos serían dirigidos fundamentalmente por expertos elegidos con todo cuidado y con amplia experiencia en los campos de la gestión, planificación y evaluación institucional. Esos seminarios no se basarían en charlas o disertaciones, sino más bien en intercambios vivos de ideas entre los participantes en relación con los problemas de dirección o gestión que experimentan en la vida real y la mejor manera de hacerles frente.

Nuestra *tercera* sugerencia se refiere a la elección y duración del mandato de los rectores. Aunque somos conscientes de que puede haber ciertas ventajas en el hecho de que cada Universidad elija a su propio rector de su propio claustro y de acuerdo con esta tradición medieval tan arraigada, la experiencia de otros países parece indicar que, en las condiciones totalmente distintas que imperan hoy en día, puede resultar mucho más ventajoso elegir a los dirigentes máximos de las Universidades entre un número mucho mayor de candidatos. Entre esas ventajas destacan las de dotar al Comité de Investigación de la Universidad de un campo nacional más amplio en el que elegir; la persona que venga de fuera lo hará con una perspectiva nueva y distinta y sin verse afectada por las paralizantes alianzas internas o los agravios acumulados; además, si se la elige bien, tendrá grandes probabilidades de aportar ideas de frescos y un

marcado sentido de la innovación. También sugerimos que el mandato del rector no sea necesariamente de sólo cuatro años, como ocurre en el momento actual en la mayoría de las universidades, con el fin de concederle más tiempo para aprender a desempeñar su labor y para poner en práctica nuevas iniciativas, de todo lo cual se deduce que su mandato debería ser renovable siempre que se considere que su rendimiento ha sido adecuado.

El problema de las dimensiones

Los problemas de gestión anteriormente expuestos se han visto considerablemente agravados por el espectacular desarrollo de la educación superior en España. Como hemos señalado ya, en los últimos veinticinco años el número total de alumnos matriculados se ha multiplicado por más de cinco. Para asimilar a este número cada vez mayor de estudiantes se fundaron algunas Universidades nuevas, pero la mayor parte del aumento ha sido absorbido por instituciones previamente existentes cuyas dimensiones aumentaron de forma sustancial. Eso ha suscitado una cuestión crítica acerca del tamaño o dimensiones de las instituciones. ¿Hasta qué punto puede crecer una Universidad sin poner en peligro su eficiencia, calidad, comunicaciones internas, capacidad de convivencia y relaciones humanas?

No existe ninguna respuesta científica exacta a esta pregunta; pero, en opinión del equipo del ICED, y basándose en su experiencia en diversos países occidentales, las dimensiones óptimas para una Universidad se fijan por lo general entre 10.000 y 20.000 alumnos. Por encima de esta cifra, la institución se vuelve cada vez más difícil de gestionar, impersonal y excesivamente burocratizada. Pero, si es mucho menor, una Universidad tampoco podrá proporcionar una variedad adecuada de ofertas educativas para no graduados y postgraduados y conceder la suficiente importancia a la investigación.

¿En qué situación se encuentran actualmente las Universidades públicas de España en relación con estas dimensiones óptimas de entre 10.000 y 20.000 alumnos? La respuesta resulta desconcertante. Como se muestra en la Tabla 3, de un total de 29 Universidades públicas (excluyendo la Universidad de Educación a Distancia y la Universidad Internacional Medéndez Pelayo) en el curso 1985-86, sólo seis encajaban dentro de estas dimensiones óptimas. Otras ocho tenían menos de 10.000 alumnos (aunque tres o cuatro tiene probabilidades de superar muy pronto este ni-

vel). Pero el hecho más sorprendente es el de que 15 de esas 29 universidades superen ya el nivel de los 20.000 alumnos y sigan creciendo todavía.

Los dos gigantes, la Complutense de Madrid, con 107.600 alumnos matriculados en 1985/86, y la de Barcelona, con 79.356 alumnos, suman entre las dos casi una cuarta parte del total de alumnos universitarios matriculados. Y en ambas, el número de alumnos matriculados creció espectacularmente entre 1981/82 y 1985/86: la Complutense de Madrid en casi un tercio y la de Barcelona en casi una cuarta parte.

Otras cinco Universidades han superado en el curso 1985/86 el umbral de los 40.000 alumnos (Granada, Politécnica de Madrid, País Vasco, Santiago y de Valencia), mientras que una sexta (Sevilla) estaba a punto de superar este nivel. Cinco de las seis Universidades anteriormente mencionadas han visto cómo en el período comprendido entre 1981/82 y 1985/86 el número de alumnos matriculados se elevaba de un 20 a un 30%.

Este gigantismo académico plantea a la educación superior española un grave problema de gestión política para el futuro. A finales de la década de los sesenta, Francia se enfrentó con un problema similar con respecto a la gigantesca Universidad de París, en cuyas aulas, aún en las de mayores dimensiones, no cabían todos los alumnos que se habían matriculado en las enseñanzas más solicitadas. La solución que se adoptó fue la de dividir la Universidad de París en diversas instituciones independientes, cada una de ellas con su propio Presidente, instalaciones y claustro de profesores, así como con su propio plan de estudios. La Universidad de California resolvió este problema hace varios años creando una «multiuniversidad», con campus separados en distintas comunidades de todo el estado, y regido cada uno de ellos por su propio rector y con su propio nivel de calidad según las materias impartidas. Más recientemente se elaboró un plan detallado para dividir la gigantesca Universidad de Roma, que sin embargo no se ha puesto en práctica.

En el campo de la educación superior, mayor no quiere decir mejor. Una Universidad de grandes dimensiones puede ofrecer diversidad y también ser capaz de ofrecer calidad en determinados campos debido a sus cuantiosos recursos. Pero un crecimiento ininterrumpido conduce a una disminución del rendimiento, y no tendría nada de sorprendente que algunas de las mayores Universidades españolas, sobre todo la Compluten-

se de Madrid y la de Barcelona, hubiesen superado ya este punto de no retorno.

En opinión del equipo del ICED, la solución más realista a este problema de las dimensiones consistiría en frenar el posterior crecimiento de las Universidades que superan ya el número de 40.000 alumnos matriculados, y en elaborar planes para dividir las dos Universidades gigantes en varias. Pero el problema que se plantea es el de sobre qué base o principio hacerlo. Por ejemplo, dividir las en campos tales como ciencias sociales, ciencias naturales, etc. etc., tendría el inconveniente de aislar unas disciplinas de otras, en unos momentos en los que la educación superior en España necesita precisamente que se conceda mayor importancia al trabajo interdisciplinar. Por tanto sugerimos que se nombre una comisión especial temporal para estudiar y valorar las distintas opciones.

VI

¿ES LA IGUALDAD COMPATIBLE CON LA
CALIDAD?

VI ¿ES LA IGUALDAD COMPATIBLE CON LA CALIDAD?

Los dos objetivos básicos de la Reforma Universitaria Española son los de elevar la calidad y aumentar la igualdad de oportunidades educativas. Se trata de objetivos evidentemente laudables, fundamentales para cualquier sociedad democrática que mire al futuro de finales del siglo XX. No obstante, la cuestión que se plantea es la de si esos dos objetivos son mutuamente compatibles.

Lecciones de la experiencia

La experiencia de numerosos países, incluyendo España, durante las décadas de los sesenta y los setenta hacen que se planteen algunas dudas a este respecto. Durante ese período, y bajo la bandera de la «justicia» y la «igualdad» de oportunidades, como respuesta a vigorosas presiones políticas engendradas por un espectacular aumento de la demanda popular, y a pesar de seguir hablando en todo momento de calidad, prácticamente todos los países sucumbieron a una estrategia básica de expansión lineal de su sistema educativo heredado, apoyándose básicamente en su antigua imagen, y con el objetivo de aumentar lo más rápidamente posible el número de alumnos matriculados a todos los niveles. Esta estrategia transformó la planificación educativa en una cuestión de números y con frecuencia sacrificó la calidad a la cantidad, a pesar de lo cual consiguió resultados impresionantes en términos de ese objetivo estrecho y limitado.

Conviene señalar que, a este respecto, España siguió del todo la tendencia o norma general. Aunque la Ley General de Educación de 1970 preveía un aumento sustancial del número de alumnos matriculados en las Universidades, destacó en su momento por conceder prioridad a toda una serie de medidas destinadas a elevar la calidad y la utilidad de la educación superior, como por ejemplo la reforma de los planes de estudios, la investigación educativa, la mejora de la formación del profesorado y el aumento de las ofertas educativas en el período de instrucción. De hecho se pusieron en práctica varias de estas medidas; pero, con el tiempo se vieron desbordadas y contrarrestadas por el aumento inexorable del número de alumnos.

Mientras tanto se estaban produciendo otros dos cambios importantes que afectaron a la calidad de la enseñanza. En primer lugar, este estudiantado en proceso de rápido crecimiento se estaba haciendo cada vez más diversificado en términos de su procedencia tanto socioeconómica como cultural, de sus motivaciones académicas, de sus intereses, capacidades y aspiraciones profesionales. Estadísticamente, el rendimiento *medio* de este nuevo estudiantado debía ser algo inferior al del antiguo sistema elitista y rigurosamente selectivo, dando la impresión superficial de un descenso generalizado de la calidad; pero, en realidad, el rendimiento de muchos de los alumnos más capacitados y motivados de ese nuevo estudiantado puede haber superado al de sus elitistas predecesores.

En segundo lugar, y en la mayoría de los sistemas, las antiguas estructuras educativas, las estrategias empleadas, el contenido de los planes de estudio y los métodos de enseñanza no se adaptaron adecuadamente a la composición más diversificada del nuevo estudiantado, ni supieron seguir el ritmo de la explosión de nuevos conocimientos y revolucionarios cambios económicos y tecnológicos que se estaban produciendo en todas partes. Como consecuencia de todo ello, los programas educativos se fueron quedando cada vez más obsoletos, y desajustados en relación con las cambiantes y realistas necesidades de aprendizaje de los alumnos y las cambiantes necesidades de recursos humanos de la sociedad. Viéndolo desde la perspectiva actual, se comprende claramente que durante las décadas de los sesenta y los setenta prácticamente todos los países (en mayor o menor medida) estaban fomentando un sistema educativo equivocado para intentar adaptarse a las nuevas circunstancias. Esa es una de las causas fundamentales de la actual crisis educativa que se está produciendo en todo el mundo.

No obstante, el panorama no es tan sombrío y pesimista como parece. En primer lugar, y aunque evidentemente grave en muchos casos, el problema de la calidad no es tan negro como se le pinta algunas veces. Existen numerosos ejemplos, algunos de ellos en la propia España, en los que la calidad ha aumentado de manera significativa.

En segundo lugar, esa notable expansión educativa proporcionó a millones y millones de jóvenes de muchos países una educación útil, aunque imperfecta, que de no ser así no habrían tenido nunca. Actuando de esta manera, se contribuyó a combatir de forma significativa el problema de la desigualdad de oportunidades, aunque sin llegar a eliminarlo del todo como se había esperado. Además, la expansión de la educación aumentó y enriqueció considerablemente las reservas nacionales de mano de obra cualificada, susceptible de un avance o progreso social, económico y cultural.

En tercer, sobre todo a finales de los setenta y comienzos de los ochenta, han venido apareciendo cada vez más excepciones a nuestra observación anterior acerca del carácter estático de los planes de estudio y los métodos de enseñanza. En varios países (y España es un buen ejemplo de ello) se puede encontrar un número cada vez mayor de mejoras en los planes de estudio y otras innovaciones educativas destinadas a actualizar y mejorar la calidad y utilidad de la educación. No obstante, el punto más destacado es el de que, en su mayor parte, se trataron de «mini-innovaciones» fragmentadas, y no de «maxi-innovaciones» destinadas a modificar la estructura básica, el estilo y la orientación del sistema educativo para adaptarlo a una clientela más diversificada y a la creciente proliferación de nuevos tipos de necesidades de aprendizaje.

Una de las lecciones básicas que se puede extraer de esta experiencia histórica, de importancia fundamental para la educación superior en España, es la necesidad que hay ahora de traspasar el anterior énfasis en el aumento del número de alumnos matriculados a un nuevo acento en los cambios e innovaciones internos destinados a mejorar la calidad y utilidad de la educación que se ofrece.

La conclusión que extraemos con respecto a la cuestión planteada al comienzo de esta sección es la de que la calidad y la igualdad *no* son objetivos intrínsecamente incompatibles; sino la de que, para hacerlos compatibles hace falta un equilibrio mucho más cuidadoso de la importancia concedida a ambos aspectos. Eso significa que la planificación de la educación y la valoración de los avances o progresos educativos no pueden seguir considerándose ya en términos puramente «cuantitativos».

La Ley General de Educación de 1970 intentó alcanzar ese equilibrio; pero, tal como señalamos anteriormente, apenas tuvo éxito. La Ley de Reforma Universitaria de 1983 ha allanado el camino para un nuevo intento. Pero, evidentemente, ninguna Ley como ésta tiene virtualidad por sí misma. La responsabilidad fundamental de aprovechar esta oportunidad corresponde inexorablemente a la institución que pueda adoptar medidas reales; es decir, a las Universidades. El Gobierno Central y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas tienen la tarea de guiar y apoyar los esfuerzos de las Universidades, ofrecer incentivos e impulsarlas a actuar en caso necesario, así como eliminar los obstáculos tradicionales y las restricciones burocráticas que pueden frenar sus iniciativas. Pero, en último extremo, la responsabilidad de la Reforma corresponde a las propias Universidades.

Otro tema que merece que se le preste atención es el de que la mejora del rendimiento de las Universidades exigirá también cambios importantes en las escuelas secundarias, para preparar a sus alumnos, así como mejorarlas generales en la articulación entre la educación secundaria y la superior, tema del que nos ocuparemos muy pronto.

Determinantes de la calidad

La calidad es un concepto escurridizo, difícil de definir en términos significativos e incluso mucho más difícil de medir y evaluar. Muchas veces la gente habla con ligereza de niveles o «*standards*» de calidad como si se tratase de absolutos metafísicos, tallados en piedra y aplicables en todos los momentos y lugares. Evidentemente, en la realidad los niveles o «*standards*» son sólo indicadores relativos que difieren de un lugar a otro y de un período a otro en un mismo lugar, dependiendo de las circunstancias y de los sujetos del aprendizaje en cuestión. En una era tan rápidamente cambiante como la presente, los niveles o «*standards*» deben ajustarse continuamente a las nuevas condiciones. Considerar los «*standards*» de ayer, como absolutos puede llegar a convertirse en un pretexto o excusa para aferrarse a planes de estudios, prácticas educativas y un folklore anticuado que pueden haber cumplido un propósito útil en el pasado, pero que resultan ya inadecuados para un futuro dominado por los cambios.

Normalmente, los evaluadores educativos han solido juzgar la calidad de un centro de enseñanza o Universidad por la cantidad y calidad de sus «inputs» en relación con el número de alumnos, en lugar de por sus «outputs» (que, evidentemente, resultan mucho más difíciles de identificar y evaluar). Así, por ejemplo, se suele calibrar la calidad haciéndola depender de estadísticas tales como la cantidad desembolsada por alumno, las dimensiones de la clase o aula, la proporción alumno/profesor, el perfil de cualificaciones del personal dedicado a la enseñanza, el espacio de aulas y laboratorios por alumno y el número de libros de la biblioteca. Evidentemente, todos estos son factores importantes y que deben ser tomados en consideración; pero, la medición de los «inputs» plantea la cuestión vital de cómo se están utilizando en realidad, con qué grado de eficiencia y con qué efectos educativos.

La prueba de fuego de la calidad de una Universidad consiste en la diferencia entre lo que sus alumnos, tanto graduados como no graduados, llevaron inicialmente a la misma y lo que extraen de la institución, en térmi-

nos de conocimientos, habilidades intelectuales, capacidades analíticas, valores, actitudes y motivaciones. Dicho en otras palabras, ¿qué «valor educativo añadido» han obtenido de su experiencia universitaria? No obstante, la prueba última y definitiva es la de qué hacer luego con todo lo que han aprendido, hasta qué punto resulta pertinente y útil para su vida futura, para su familia y su comunidad, así como para la sociedad en general.

Por su propio carácter o naturaleza, esos resultados finales no se pueden calibrar con precisión. Pero los avances o progresos realizados en las últimas décadas en el arte de la evaluación de la educación, incluyendo encuestas de seguimiento a anteriores alumnos y sus propias evaluaciones críticas de carácter retrospectivo en relación con su educación universitaria pueden proporcionar una base de gran utilidad para formular juicios razonablemente acertados.

Evidentemente, no existe una única clave mágica para mejorar la calidad de cualquier universidad, ya que la calidad es el resultado conjunto de una combinación de factores estrechamente interrelacionados entre sí, incluyendo sobre todo las características y preparación de los alumnos y los profesores, la naturaleza o carácter de los programas de estudio y los métodos de enseñanza, la relación existente entre la investigación y la enseñanza, el grado de adecuación de las instalaciones físicas y el equipamiento, por no hablar del clima institucional global de relaciones humanas, valores, actitudes y motivaciones en el que tiene lugar el proceso de enseñanza/aprendizaje. Más adelante estudiaremos con mayor detalle algunos de estos importantes determinantes de la calidad de la educación.

VII

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

VII. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

En todas partes los sistemas educativos se encuentran socialmente desequilibrados en favor de los hijos de padres de nivel educativo alto, que tienden a pertenecer también (aunque no siempre) a familias de clases medias y altas. Dado que los centros de enseñanza conceden gran importancia a la capacidad de expresión verbal, el niño que lleva desde casa un buen vocabulario de clase media, una capacidad desarrollada de expresión y comprensión verbal, y fuertes motivaciones para el aprendizaje, dispone igualmente de ventajas sobre sus compañeros culturalmente menos favorecidos, y la distancia o separación entre ambos grupos tiende a ensancharse curso a curso. Los sistemas educativos *tienden* también a reflejar y perpetuar las arraigadas disparidades y prejuicios socioeconómicos, de sexo y otro tipo, propios de la sociedad; pues, aunque no sean conscientes de ello ni lo hagan voluntariamente, son productos del entorno o medio ambiente que los rodea. La distribución geográfica de los centros de enseñanza y su desigual calidad, agrava con frecuencia este estado de cosas, perjudicando a los niños que viven en la áreas rurales deprimidas y escasamente pobladas, o en los barrios pobres de las grandes ciudades.

Los testimonios ofrecidos al equipo del ICED indican que, desde el punto de vista histórico, las disparidades socioeconómicas y las consiguientes desigualdades educativas han sido mayores y más profundas en España que en los restantes países occidentales, lo que quiere decir que lo han sido y lo siguen siendo mucho. Sólo en este contexto se comprende la gran importancia que tanto la Ley General de Educación de 1970 como la Constitución de 1978 y la Ley de Reforma Universitaria de 1983 han concedido al tema de la igualdad de oportunidades educativas. De todo ello surge un tema especialmente interesante para nuestra misión. ¿Qué avances ha realizado España en los últimos años para reducir las desigualdades educativas, sobre todo a nivel universitario, y qué nuevas medidas se podrían adoptar, que sin dejar de mantener y mejorar la calidad, sirvieran para acelerar este proceso en los años próximos?

El estudio de este tema exige primero clarificar qué quiere decir en educación «igualdad de oportunidades». Las autoridades españolas responsables de la educación formulan una importante distinción entre el período de educación gratuita y obligatoria, teóricamente desde los 6 hasta los 14 años, *pero actualmente en proceso de elevarse hasta los 16*, y el período educativo posterior a la enseñanza obligatoria. Durante los años de educación gratuita y obligatoria, el Gobierno tiene la solemne obligación de asegurar en la medida de su capacidad que **todos** los niños, sea cual sea su origen socioeconómico, étnico o religioso, o el lugar geográfico en que vivan, reciban una educación general básica gratuita e igualitaria, tanto por su propio interés como por el interés de la sociedad en general. Esta ha sido la razón fundamental no sólo de la notable expansión de los centros públicos de enseñanza, sino también de las importantes subvenciones públicas concedidas a los centros de enseñanza privados (hasta los 14 años de edad), y para permitir la imposición de tasas de enseñanza a ambos tipos de centros por encima de la edad de escolarización obligatoria.

A continuación citamos el informe de 1985 del CIDE, de carácter informativo, y sobre el tema «**El sistema educativo español**» (página 627), «La auténtica igualdad de oportunidades no exige una oferta gratuita e indiferenciada de educación a todos los niveles, cuyos costes deban ser sufragados por la hacienda pública...

«En niveles de educación postobligatoria, el principio de igualdad de oportunidades exige que no se discrimine a nadie ni se le pongan trabas a su avance o progreso educativo por falta de medios económicos...

«En niveles de educación postobligatoria, el derecho a la educación consiste en ser capaz de aprovechar plenamente el sistema educativo y sus instalaciones, **de acuerdo con la capacidad personal y el esfuerzo intelectual de cada uno** (subrayado añadido). A estos niveles la igualdad de oportunidades no consiste en una oferta generalizada de plazas gratuitas, sino en el apoyo individualizado a base de un sistema de subvenciones (es decir, becas y reducción del precio de la enseñanza para quienes lo necesiten). La misión del ICED apoya firmemente esta distinción y estos principios por dos razones. Primera, ningún sistema democrático de educación superior puede esperar mantener su integridad y calidad si se ve obligado a aceptar a todos los que deseen ingresar en él, sea cual sea su capacidad y sus cualificaciones y motivaciones intelectuales demostradas. Un sistema de educación su-

perior diversificado puede fijar (y es conveniente que lo haga) diferentes requisitos de ingreso para distintos tipos de programas, como ocurre actualmente en España; pero la igualdad de oportunidades no quiere decir que no deben haber exigencias académicas ni selectividad alguna. Los resultados de una política como esa equivaldrían a una burla o sátira de la educación.

La segunda razón es la de que una Universidad totalmente gratuita para todos los alumnos, a costa del contribuyente, quebranta gravemente el principio básico de la igualdad. Lo hace exigiendo a los contribuyentes de menores ingresos, cuyos hijos tienen menos probabilidades de ir a la Universidad, o incluso de completar su educación secundaria, que subvencionen la educación superior gratuita de los hijos de las personas más cultas y acaudaladas, que podrían permitirse pagar ese costo, y que, como graduados universitarios, tienen probabilidades de conseguir puestos de trabajo más prestigiosos y mejor pagados en la sociedad que los que pueden conseguir las personas con un nivel educativo más bajo.

Nos atrevemos a sugerir que, visto de esta manera, las actuales tasas académicas de las Universidades públicas españolas, que se calcula representan como media sólo un 20% del costo total por cada alumno que intenta obtener un título nacional, son evidentemente poco equitativas. En nuestra opinión esas tasas académicas deberían irse elevando progresivamente hasta llegar a representar una proporción mucho mayor del coste total de la enseñanza *para quienes pueden permitírselo*. No obstante, y al mismo tiempo, es fundamental que a los alumnos cualificados y dotados de menores medios económicos se les proporcione una generosa ayuda financiera para superar los obstáculos que, de no ser así, les impedirían seguir una carrera universitaria.

El actual gobierno socialista adoptó muy pronto medidas para invertir esta tendencia descendente de los fondos para becas y, desde 1982, se ha venido produciendo una elevación considerable tanto del número como de la cuantía media de las becas. No obstante, sigue resultando dudoso que estas medidas sean suficientes, sobre todo en vista de las pruebas o evidencias que parecen indicar que los hijos de familias de menores ingresos siguen estando deficientemente representados en las universidades. En uno de estos últimos años, un 15% de los alumnos universitarios percibían becas, aunque se espera que esa proporción siga creciendo según lo vayan permitiendo las condiciones financieras. En nuestra opinión, la política básica debería consistir no sólo en liberar

a los estudiantes más necesitados de la necesidad de pagar tasas académicas, sino también de proporcionarles salarios de carácter compensatorio, que sustituyan a los ingresos que dejan de percibir por el hecho de estudiar, en aquellos casos en los que la familia dependa considerablemente del alumno o estudiante para subsistir. Esta nos parece una política perfectamente recomendable, aunque reconocemos que una política que haga depender las becas o subvenciones de los ingresos y necesidades familiares puede plantear complicados problemas administrativos.

Una estrategia que combine la elevación de las tasas académicas con unos fondos para becas más adecuados o suficientes resultará razonable no sólo en términos de igualdad de oportunidades, sino también de financiación global de la educación superior. Los mayores ingresos derivados de una elevación de las tasas académicas podrán utilizarse para financiar el aumento de las cuantías de las becas, así como otras medidas destinadas a mejorar la calidad. Igualmente importante es la necesidad de un ambicioso programa de subvenciones o becas estudiantiles durante el período de educación secundaria postobligatoria, ya que es ahí donde se produce la separación real entre los que irán y los que no irán a la Universidad.

Argumentos en favor de los préstamos a los estudiantes

En las dos o tres últimas décadas, el tema de los préstamos ha venido a completar y enriquecer la discusión acerca de las ayudas a los estudiantes en una amplia variedad de países, como por ejemplo Estados Unidos y la mayoría de las naciones de Latinoamérica. En el momento actual, el tema de los préstamos a los estudiantes, como algo opuesto a las becas o subvenciones (o en combinación con las mismas) es objeto de una enconada polémica en países tales como el Reino Unido, los Países Bajos y la República Federal de Alemania.

El razonamiento en favor de los préstamos a los estudiantes contiene dos elementos: el primero se refiere a la justicia social y la igualdad; el segundo al punto hasta el que las consideraciones de costos deberían repercutir sobre las elecciones académicas y el comportamiento de los estudiantes, y a su vez generar cambios dentro de las propias Universidades.

El primer elemento argumenta que quienes reciben una educación universitaria tendrán por ese simple hecho mayores probabilidades de disfrutar más adelante de mayores ingresos que los demás. Parece por tanto razonable que devuelvan a la sociedad parte de lo que ésta ha invertido en su educación. Se trata fundamentalmente de un razonamiento basado en la redistribución de los ingresos que, cuando se organiza sobre un sistema nacional de préstamos, impone a los que se han beneficiado en el pasado de la ventaja de un préstamo el deber de apoyar mediante la devolución del mismo la concesión de ventajas parecidas a los que vienen después.

El segundo argumento es el de que, al menos en cierta medida, los préstamos a los estudiantes favorecen la creación de una actitud más autorresponsable hacia sus estudios y sus carreras entre quienes lo solicitan. También se puede argumentar que, al menos en teoría, los préstamos pueden constituir un instrumento más eficaz para reducir la tasa de fracasos y repeticiones de cursos y para elevar la tasa de éxitos que las meras exhortaciones o las medidas legislativas. A todo esto viene a sumarse el razonamiento de que, mientras que en el individuo no sea plenamente consciente del costo de sus estudios, tendrá menos probabilidades de buscar estrategias alternativas o de dedicar sus esfuerzos a estudios capaces de extraer el máximo rendimiento del dinero invertido.

En términos de la relación existente entre la educación superior y la sociedad y, de hecho, en lo que se refiere a la propia responsabilidad, cabe argumentar que responsabilizando en parte a los estudiantes del costo de sus estudios superiores, se puede crear una poderosa fuerza para generar cambios dentro de la universidad. En resumen, un mayor conocimiento de las opciones que es probable que se den en el mercado de empleo, hasta ahora limitado en gran medida a determinados sectores y profesiones de élite como la medicina y la ingeniería, podría constituir un dispositivo correcto que podría aplicarse a otras áreas de la Universidad. También, y aunque queremos advertir del carácter puramente especulativo de cualquier afirmación de este tipo, podría servir para inculcar una mayor conciencia y conocimiento de las oportunidades profesionales que se dan al margen del sector público, rompiendo así en cierta medida esa mentalidad que, tanto histórica como estructuralmente, se ha ido creando tanto en los alumnos como en sus padres debido al carácter tan particular de las Universidades españolas y de los títulos nacionales.

Cerramos este análisis del tema de la igualdad de oportunidades con dos observaciones relativas a la elevación de las tasas académicas y los préstamos a los estudiantes.

En primer lugar, somos todos conscientes del grado de sensibilidad política que suscita en todos los países el tema de la elevación de las tasas académicas, sobre todo en las instituciones públicas. La experiencia ha demostrado que pocas cosas pueden contribuir más a echar a la calle a un elevado número de estudiantes que se apresuren a expresar vociferantemente su protesta que una nota del Ministerio de Educación anunciando una elevación de las tasas académicas. No obstante, continuar con el actual sistema de subvencionar al 80% a todos los estudiantes y sus familias, sea cual sea su capacidad para abonar una mayor proporción de las tasas académicas, encierra grandes probabilidades de afectar negativamente en el futuro a los presupuestos globales de las Universidades y, por tanto, de tener efectos nocivos sobre la calidad de la educación. Lo mejor que podemos hacer es sugerir que se emprenda un esfuerzo importante por dar a conocer tanto a los alumnos como a sus familiares la dura realidad de los costos de la enseñanza universitaria y las opciones realistas que existen entre mantener unas excesivas subvenciones a los alumnos y proporcionarles una educación de calidad y que les sirva para la vida real. Por ejemplo, y como parte de su proceso educativo, podría pedírsele a los alumnos de Económicas que, como miembros de un equipo, estudiaran todos los hechos relativos a los costos e ingresos de su educación universitaria y extrajeran sus propias conclusiones, no desde un punto de vista egoístamente personal, sino desde el punto de vista de una persona responsable de mejorar tanto la calidad de la educación como la igualdad de oportunidades.

En segundo lugar, somos conscientes de que, en las condiciones que imperan actualmente en España, un sistema de préstamos a los estudiantes podría no resultar factible, en primer lugar debido a que dos terceras partes de los alumnos universitarios eligen carreras largas y muchos de ellos tardan entre 6 ó 7 años en completarlas; en segundo lugar, porque muchos estudiantes necesitan hasta 2 años para encontrar su primer puesto de trabajo; y el tercero debido a la elevada inflación y los altos tipos de interés que se dan en el momento actual. La combinación de todos estos elementos sometería una carga extremadamente pesada tanto a los propios estudiantes como al fondo para préstamos. En consecuencia, nos limitamos a sugerir que la idea de préstamos a los estudiantes se tenga en cuenta para un posible futuro, cuando mejoren las condiciones actualmente imperantes.

VIII

ARTICULACION CON LOS CENTROS DE ENSEÑANZA SECUNDARIA

VIII. ARTICULACION CON LOS CENTROS DE ENSEÑANZA SECUNDARIA

En cualquier sociedad moderna, y por diversas razones, las relaciones entre la educación secundaria y superior son de crucial importancia. En este momento el objetivo del sistema educativo pasa de ser el de formar a la gran mayoría de los jóvenes al de proporcionar una educación o formación avanzada a una proporción menor de ese grupo de edad, muchos de cuyos miembros ocuparán posteriormente posiciones clave para la vida de la nación. Es también en ese momento en el que las expectativas y ambiciones tanto de padres como de hijos cobran forma gracias a sus percepciones (realistas o fantasiosas) de las oportunidades que proporciona el acceso a la educación superior.

La relación entre los centros de enseñanza secundaria y las universidades puede interpretarse desde toda una serie de perspectivas. distintas. Puede interpretarse como un ejercicio técnico de cómo el plan de estudios, las modalidades de enseñanza y los mecanismos selectivos de las escuelas determinan la calidad, orientación y expectativas de los estudiantes que llegan a la educación superior; o, por el contrario, como un ejercicio de cómo las exigencias y expectativas de las universidades influyen sobre los programas y el comportamiento de las escuelas. También, y a un nivel cultural más amplio, puede interpretarse como la forma en las que las actitudes sociales y la demanda social de «educación superior» se transmiten y llegan hasta las propias Universidades.

En cualquier caso, esta relación es como una carretera de dos direcciones en la que ambos tipos de instituciones se influyen profundamente el uno a la otra. Si la articulación funciona correctamente, tanto los alumnos como ambos tipos de instituciones se benefician; pero en caso contrario, todo el mundo, incluyendo la sociedad, se ve perjudicado.

El desafío democrático a los centros de enseñanza secundaria

Antes de seguir adelante, debemos advertir que, debido a que nuestra tarea se centraba en la educación superior, nuestras impresiones

acerca del actual estado de la educación secundaria en España no están tan documentadas como deberían. Obtuvimos esas impresiones a partir de documentos y discusiones con funcionarios del Gobierno y miembros de las Universidades, y no de visitas directas a los centros de enseñanza secundaria.

No obstante, podemos afirmar con toda honestidad que somos perfectamente conscientes y que comprendemos los desafíos tan tremendamente difíciles con los que tienen que enfrentarse los centros en esta nueva etapa de educación secundaria masiva. En una época anterior de educación elitista, la función fundamental era la de seleccionar y preparar una pequeña minoría de «triunfadores», que llegarían hasta la universidad, al tiempo que impedían el paso a un número mucho mayor de «fracasados». Los centros de enseñanza secundaria de hoy en día se enfrentan a un conjunto de tareas mucho más complicado y difícil. Al igual que antes, sigue esperándose de ellos que seleccionen y preparen a una minoría de jóvenes (aunque una minoría mucho mayor que antes) para su ingreso en la educación superior. Pero igualmente importante es el hecho de que deban proporcionar una sólida educación final para la inmensa mayoría de los alumnos que abandonarán el sistema educativo al final de la educación gratuita y obligatoria, o poco tiempo después.

Y esta es sólo una parte o aspecto del problema con el que se enfrentan; pues, al igual que las Universidades, los centros de enseñanza secundaria de hoy en día deben hacer frente no sólo a un número mucho mayor de alumnos sino también a un estudiantado mucho más diversificado, que exige un tratamiento diferenciado. Además, en las sociedades democráticas de hoy en día se espera que los centros de enseñanza produzcan sólo «triunfadores», y ningún «fracasado», en el sentido de que deben ayudar a cualquier joven a desarrollar al máximo sus capacidades, sean cuales sean éstas.

Así pues, si los alumnos que ingresan actualmente en las Universidades no están siempre a la altura de lo que éstas desearían, es posible que se deba hasta cierto punto a la incapacidad de las Universidades para ofrecer a los centros de enseñanza secundaria ayuda suficiente en sus esfuerzos por realizar de manera más satisfactoria esta difícil combinación de tareas.

Deficiencias de la estructura actual

Uno de los objetivos más importantes de la reforma de la educación secundaria española desde 1970 en adelante ha sido el de ampliar y

perfeccionar este proceso de «criba» para seleccionar y clasificar a los que solicitan puestos en la educación superior, al tiempo que proporciona una sólida «preparación para la vida» para los que no continúan sus estudios hasta llegar a la educación superior. Sin embargo, ese proceso de perfeccionamiento se ha construido sobre lo que puede denominarse «sistema fuertemente fragmentado» y relativamente rígido de educación secundaria, que divide a los españoles, a los aproximadamente quince años de edad, en dos caminos o vías diferentes. Los que completan con éxito los ocho años de educación general básica (EGB) pueden optar o bien por unos estudios académicos de tres años (el bachillerato o BUP), o por dos años de formación profesional inicial (FP). De hecho, alrededor de un 70% de los alumnos elige la «vía académica».

El hecho de que una proporción tan elevada de alumnos elija la vía académica refleja tanto su prestigio como la naturaleza democrática del sistema educativo. Los restantes alumnos que tienen menor éxito en la EGB y reciben sólo un «certificado de escolarización» se ven obligados de hecho a pasar al campo de la formación profesional.

En principio, y en determinadas condiciones pueden producirse transferencias laterales entre esas dos vías; pero, en la práctica, han llegado a ser independientes y herméticas la una con respecto a la otra. Un elemento adicional de inflexibilidad consiste en que, aunque la vía del bachillerato goza de mayor prestigio social, parece carecer de valor último, salvo como medio de acceso a la Universidad; mientras que, aunque dotada de un determinado valor de mercado, la vía de la formación profesional carece de prestigio social y se considera por lo general como un medio de desviar del sistema educativo a los «fracasados».

Contra este sistema se pueden formular, y de hecho se han formulado, numerosas objeciones. Una de ellas es la de que el programa de estudios del bachillerato se ha vuelto en la práctica excesivamente teórico, *contiene muchos conocimientos inútiles y anticuados*, y *no consigue preparar adecuadamente a los alumnos para la difícil transición entre el mundo de los estudios y el mundo del trabajo*, ya que los elementos prevocacionales del BUP previstos en la Ley de 1970 no llegaron a introducirse nunca de hecho. Una segunda objeción es la de que la pauta o modelo de futuros cambios en la economía y el mercado del trabajo (que resultan imposibles de pronosticar con exactitud en el momento actual) tiene muy pocas probabilidades de favorecer esa distinción tan marcada y tajante entre la educación académica y la formación profesional.

Todas estas consideraciones han impulsado a nuestro grupo a formular la siguiente propuesta, que sabemos tardará años en poderse poner adecuadamente en práctica: La actual estructura de la educación secundaria, dividida en dos vías claramente diferenciadas inmediatamente después de la EGB, debería dejarse a un lado y sustituirse por un programa común de nueva creación de educación general integrada para todos los jóvenes hasta los 16 años de edad. Este programa debería diseñarse de manera que contribuyera a desarrollar una forma creativa y analítica de pensar, y no simplemente la memoria; para ampliar y profundizar el lado artístico y cultural de los jóvenes, así como su comprensión inicial de los métodos de las ciencias sociales y naturales y su capacidad matemática. Debería incluir también componentes de preformación profesional como parte integral de una educación general modernizada, tal como preveía la Ley General de Educación de 1970. Ese programa debería servir para proporcionar una educación eficaz sobre la que afianzar las futuras habilidades técnicas y el futuro aprendizaje general, tanto dentro como fuera del sistema de educación formal, así como una sólida preparación para los estudios universitarios.

Tal como nosotros lo concebimos, este programa debería integrar los dos años iniciales de la educación secundaria. No tenemos las ideas tan claras acerca del tercero y posible cuarto año de educación secundaria, aunque creemos que podrían ser más diferenciados según los intereses, capacidades y aspiraciones particulares de los distintos alumnos.

La única cosa que tenemos clara es que, durante al menos dos años antes de que los alumnos o bien abandonen la educación formal o bien pasen a la educación superior, deberían recibir la mejor información y guía profesional posible para ayudarles a evaluar sus propios intereses y capacidades particulares y comprender las oportunidades académicas y profesionales que se les ofrecen. Un asesoramiento y guía similares deberían ofrecerse a todos los alumnos que ingresen en la universidad, prolongándose luego para que esté a disposición de los distintos alumnos individualmente.

Hemos recibido también la impresión de que el COU, el curso de orientación para la vida universitaria, no ha logrado cumplir del todo la intención original con que se creó. En principio, debería impartirse dentro de la propia universidad como una especie de año preparatorio destinado a ayudar a los alumnos a realizar la transición, frecuentemente difícil, entre los centros de enseñanza secundaria y el entorno de la Universidad, tan distinto del anterior, así como para proporcionarles una

guía eficaz y una información útil que les ayude a realizar opciones académicas y profesionales correctas. No obstante, y por diversas razones, el COU se ha convertido simplemente en un año más de educación secundaria, desfasado en gran medida del carácter de orientación y asesoramiento inicialmente previsto. Sugerimos pues que, cuando se intente reconstruir el sistema de educación secundaria, se preste una mayor atención a la transferencia de las funciones originalmente previstas del COU a las Universidades o que, por el contrario, se le mantenga en el marco de los centros de educación secundaria pero con una combinación cuidadosamente elegida de profesores y asesores de enseñanza secundaria y universitaria.

IX

PROBLEMAS FUTUROS DEL PROFESORADO

IX. PROBLEMAS FUTUROS DEL PROFESORADO

El enorme crecimiento del número de alumnos matriculados en las Universidades españolas a partir de 1970 ha exigido una expansión paralela del profesorado, ilustrado por un incremento global del 60% en el período comprendido entre 1975 y 1983 (de aproximadamente 25.000 a 40.000 profesores). Estadísticas globales similares sobre las tendencias en la proporción estudiantes/profesores, comparadas con datos de la UNESCO o la OCDE sobre otros países, dan la impresión de que se ha realizado un esfuerzo denodado por mantener la calidad de la enseñanza.

Dada la grave escasez física de profesores debidamente formados y experimentados, debe considerarse quizás como un milagro, o al menos como un notable logro, que la Universidad española haya sido capaz de ocupar tantos puestos de enseñanza en tan poco tiempo. Se debe recordar sin embargo que, por sí mismas, esas estadísticas globales transmiten a veces una impresión errónea de la realidad. Nadie duda por ejemplo de que, por estimulantes que resulten esas cifras de crecimiento del número de profesores, la calidad media de los recientemente reclutados es muy inferior a la que habría sido posible en caso de que la expansión se hubiera producido más lentamente, o de que las universidades hubieran conseguido ampliar las dimensiones y calidad de sus programas doctorales para postgraduados con mayor rapidez. La actual producción de aproximadamente 2.000 doctores al año es al parecer suficiente, en cantidad si no en calidad, para sustentar la actual tasa de expansión, aunque existen importantes áreas deficitarias (como por ejemplo en el campo de la tecnología de la información).

Las cifras globales correspondientes a la proporción alumnos/profesores ocultan también indudablemente grandes variaciones entre las propias instituciones y entre las distintas facultades y cursos dentro de una misma institución. Esas variaciones son perfectamente normales en todos los países; pero, en el caso de España, si se examinan más atentamente pueden revelar algunas desviaciones totalmente indefendibles que exigen la adopción de medidas correctoras. En cualquier caso, hay

que tener mucho cuidado con las comparaciones entre unos países y otros basadas en estadísticas nacionales globales incluidas en el Anuario Estadístico de la UNESCO, pues podría incurrirse en el error de comparar manzanas con plátanos.

Como era lógico e inevitable, esta rápida expansión provocó una composición sesgada o desequilibrada del profesorado global de las Universidades, exactamente igual a como ocurrió anteriormente en la mayoría de los restantes países de la OCDE (aunque quizás en menor medida que en España). Ese desequilibrio resulto evidente en tres sectores o aspectos: en la distribución por edad (en conjunto, la media del profesorado universitario se volvió más joven); en las cualificaciones (muchos de los recién reclutados carecían de la titulación necesaria); en los niveles oficiales y seguridad en el empleo (en 1980 menos de una cuarta parte del profesorado universitario era numerario mientras que el resto era no numerario; es decir, se le contrataba por plazos de tiempo limitado); en el desequilibrio de carga lectiva entre los profesores de rango superior e inferior; y la elevada proporción de profesores a tiempo parcial (aproximadamente el 50% en 1980).

No tiene pues nada de sorprendente que este desequilibrio cada vez mayor, sobre todo en la elevada proporción de profesores no numerarios y la baja proporción de numerarios, terminara produciendo los amargos resultados de la inseguridad, la desmoralización y una profunda y arraigada sensación de injusticia entre los profesores no numerarios (muchos de los cuales tenían años y años de experiencia). Desde que, en 1982, el gobierno socialista llegó al poder ha puesto en práctica medidas importantes para aliviar esta situación sobre todo reduciendo drásticamente la estructura tan increíblemente compleja de clasificación del profesorado, dejándola en sólo cuatro categorías, y adoptando un sistema acelerado para evaluar las cualificaciones y capacidades de los profesores no numerarios pero experimentados, convirtiendo en numerarios a los considerados «idóneos». Como era inevitable, esas medidas han provocado una enconada polémica tanto entre los profesores numerarios como no numerarios. Sin embargo, el proceso ha elevado ya la proporción de profesores numerarios desde el 20% de hace varios años hasta el 60% actual, pero todavía quedan numerosos candidatos esperando a que se les considere «idóneos».

No pretendemos comprender las enormes complejidades y sutilezas de esas medidas transitorias relativas al status del profesorado. Por tanto, nos abstenemos de juzgarlas, y nos limitamos a señalar que, en nuestra opinión, parecen apuntar en una dirección general correcta.

Quizás el aspecto que convendría vigilar de una manera especial es el de la ecuanimidad y la justicia con la que se aplica en la práctica ese proceso de evaluación de las capacidades del profesorado, y si se concede o no tiempo suficiente como para adoptar decisiones tan importantes y que tendrán en los próximos años repercusiones tan intensas y determinantes sobre el coste y la calidad del sistema universitario.

No obstante, lo que nos preocupa no es tanto la situación inmediata como los importantes problemas que surgirán en un plazo entre 10 y 15 años. Si se es capaz de ver con suficiente antelación esos problemas, se podrá actuar sobre ellos con tiempo suficiente como para poder solucionarlos. Pero si se van posponiendo hasta que alcancen su momento álgido, resultará ya demasiado tarde para hacerles adecuadamente frente.

Hemos tenido especialmente en cuenta tres temas estrechamente relacionados entre sí, que influirán de manera considerable sobre el futuro nivel de calidad de la educación superior española: (1) la edad y distribución académica del profesorado; (2) la movilidad y la competición en la elección del profesorado, y (3) las estructuras salariales del profesorado.

Edad y distribución académica:

Tal como señalamos anteriormete, el rápido aumento del número de profesores producido durante la última década ha generado la aparición de un profesorado con un perfil de edad algo más joven. Como ejemplo, del considerable número de profesores no numerarios que, en 1984, consiguieron superar las «pruebas de idoneidad» convirtiéndose en numerarios, más de un 85% estaban comprendidos entre los 25 y los 45 años (datos del Consejo de Universidades). Cabe suponer sin temor a equivocarse que la mayoría de ellos seguirán desempeñando sus cargos en el año 2000, y muchos durante un período de tiempo considerablemente mayor. No obstante, y para entonces, habrán ocurrido dos cosas. En primer lugar, los actuales profesores jóvenes habrán envejecido. En segundo lugar, el impacto del anterior «boom» de natalidad en España se habrá agotado y el número de alumnos matriculados en las Universidades puede muy bien haberse estabilizado o incluso haber comenzado a disminuir. Tal como hemos señalado anteriormente, este fenómeno se ha producido ya en la mayoría de los países europeos y de América del Norte, cuyo «boom» de natalidad de postguerra terminó diez años antes que en España. En consecuencia, el número de alum-

nos matriculados en la Universidad se ha estancado, su profesorado ha envejecido, y se está produciendo el fenómeno de una limitación tanto en la contratación como en los ascensos. Cabe augurar que estos serán los problemas de profesorado con que se enfrentará la Universidad española a finales de la década de los 90. Para entonces, el profesorado, actualmente joven, habrá envejecido, la contratación de nuevos profesores habrá descendido hasta convertirse en casi inapreciable, y la preocupación fundamental será la de falta de renovación y aportación de nuevas ideas y energía, así como la falta de deseos de innovación.

Para agravar todavía más el problema, es prácticamente seguro que, tanto en el año 2000 como en años sucesivos, la actual pauta o modelo de distribución de profesores entre las distintas disciplinas, profesiones y especialidades diferirá considerablemente de la pauta o modelo que será necesario en estos momentos debido a los grandes cambios que se habrán producido en los campos del conocimiento, la tecnología, las opciones profesionales de los estudiantes y los requisitos de mano de obra de la economía. Si, en ese momento, el aproximadamente 80% de los profesores actualmente existentes se han convertido ya en numerarios y se encuentran estrechamente ligados a sus especialidades originales, y apenas hay posibilidades de nuevas contrataciones, a las Universidades apenas les quedará posibilidad de maniobra para adaptar sus planes de estudios a las nuevas condiciones imperantes.

La cuestión inmediata que se plantea es la siguiente: ¿qué se puede hacer para combatir las rigideces anteriormente expuestas con el fin de proporcionar a las Universidades más posibilidades de adaptarse a las nuevas condiciones? Nos atrevemos a sugerir que la estrategia dual que exponemos a continuación es la única que ofrece auténticas esperanzas de lograrlo, y queremos poner de relieve que, si se desea que resulte realmente eficaz, deberá empezar a aplicarse de inmediato. Evidentemente, no resultará fácil hacerlo ni desde un punto de vista político ni desde un punto de vista administrativo, pero la alternativa de no adoptar medida alguna o de dejar simplemente que las cosas sigan su curso resultaría desastrosa para la calidad, eficiencia y productividad de la Universidad.

El primer elemento o componente de esta estrategia consistiría en mantener una proporción considerable de profesores no numerarios, quizás de hasta un 30 o un 35 por ciento del total, con el fin de dejar espacio para la renovación y el reclutamiento de nuevos profesores, así como para modificar la pauta o modelo de especialidades según lo va-

yan dictando las nuevas condiciones. Somos conscientes de que eso significaría reducir en cierta medida el objetivo anteriormente anunciado de que el 80% de la totalidad del profesorado universitario fuese numerario en un futuro relativamente cercano (contra el claramente inadecuado 20% que había a comienzos de la década de los 80). También somos conscientes de las ventajas a corto plazo que ese objetivo del 80% de profesores numerarios tendría sobre la moral y los esfuerzos de los profesores no numerarios que llevan ya demasiado tiempo trabajando en condiciones de dificultad, inseguridad e incertidumbre. El problema consiste fundamentalmente en alcanzar un equilibrio razonable entre los intereses legítimos a corto plazo y el bienestar de los individuos directamente afectados, y la integridad, flexibilidad y calidad a largo plazo de las Universidades como instituciones de carácter permanente consagradas al servicio de los intereses de toda la sociedad. En nuestra opinión, una proporción del 30/70% de profesores no numerarios y numerarios representaría un enorme avance con respecto a la situación que se daba hace varios años y un compromiso razonable entre los intereses a corto plazo de las personas afectadas y los intereses vitales y a largo plazo de las Universidades y la sociedad.

El segundo elemento o componente de esta estrategia resulta bastante más complicado, pero igualmente importante. Su objetivo sería el de estimular y ayudar a un número significativo de profesores universitarios, especialmente a los relativamente más jóvenes, que ocupan puestos en campos de especialización en los que cabe esperar que sean «excedentarios», para que trasladen sus energías y capacidades a uno u otro campo de su elección, que cabe esperar que sea «deficitario». Esta opción debería resultar especialmente atractiva para individuos llenos de energía con mentalidades abiertas y dotados de curiosidad intelectual y amplitud de miras. Es decir, el tipo de profesor que tiene sensación de claustrofobia cuando se ve obligado a trabajar dentro de los estrechos y artificiales límites de alguna subárea disciplinar limitada.

Evidentemente, para atraer a profesores capacitados y motivarlos para emprender ese proceso de reconversión harían falta estímulos adecuados y un apoyo logístico práctico. Se nos ocurre toda una serie de posibilidades, tales como años sabáticos para el estudio y la investigación en el nuevo campo elegido, preferentemente en una institución distinta a aquella en la que prestan sus servicios, o quizás una reducción de sus obligaciones como enseñantes con el fin de que les quede tiempo suficiente para leer o investigar en un campo nuevo pero relacionado con aquel en el que trabajan. Una posibilidad especialmente interesante

podría ser la del desarrollo de programas de investigación y estudios conjuntos de carácter internacional y en colaboración con universidades extranjeras, quizás con apoyo en algunos casos de la Comisión de la Comunidad Europea. Eso podría ampliar los contactos internacionales de la institución nacional al tiempo que proporcionaría al individuo la oportunidad de aprender de primera mano conocimientos y técnicas en el nuevo campo de estudios elegidos por él.

La logística de esa estrategia de reconversión y reorganización del profesorado exigiría evidentemente una reflexión concienzuda y cuidadosa, aparte de perfectamente planificada, incluyendo la cuestión de los recursos económicos. En nuestra opinión, los desembolsos para este fin representarían una inversión sumamente rentable en el futuro en comparación con la inversión que supone el seguir pagando a esos profesores para cuyos servicios la demanda haya descendido de manera significativa.

Aparte de reasignar algunos profesores a nuevos campos, sería importante permitir que otros se mantengan al día de lo que ocurre en sus respectivos campos profesionales y que sigan aprendiendo y evolucionando. Una posibilidad sumamente atractiva sería en nuestra opinión la de que el Consejo de Universidades organizara todos los años una serie de seminarios veraniegos en un campus diferente, en el que profesores que trabajan en un mismo campo pero en diferentes Universidades pudieran reunirse para estudiar los nuevos avances o conquistas dentro de ese campo concreto. Otra posibilidad consistiría en intercambiar profesores de unas Universidades a otras durante un período de uno o dos años, permitiéndoles cambiar de aires.

Movilidad, competencia y calidad:

Tal como señalamos anteriormente, por grande que sea y bien dotada que esté, ninguna Universidad puede aspirar el máximo nivel de calidad en todos los campos; pero incluso las Universidades pequeñas pueden aspirar a alcanzar ese nivel de calidad en uno o varios campos.

El nivel de calidad de las Universidades de cualquier país se deriva de una sana competencia entre las instituciones, y no sólo para conseguir los mejores alumnos, sino también las mentes académicas mejor dotadas, capaces de atraer a su vez a los mejores alumnos. El nivel de calidad nace también de una firme decisión institucional de proporcio-

nar las instalaciones físicas fundamentales y otros elementos esenciales que sirvan de apoyo y sostén a las actividades de aprendizaje y enseñanza de los alumnos y los profesores, así como para apoyar sus relaciones de cooperación con otros centros que destaquen también por su elevado nivel de calidad.

A este respecto, nos preocupa la que consideramos una marcada tendencia de las Universidades españolas a buscar a sus alumnos en el área o región local, y a elegir y promocionar a sus profesores dentro en gran medida de su propia institución. Esta tendencia se deriva indudablemente del entorno cultural tan particular que rodea a la vida académica española, incluyendo una fuerte tendencia hacia el corporativismo de los profesores y la preferencia tradicional de numerosos estudiantes a seguir viviendo en su propia casa. Lo que nos preocupa es que esta propensión de las Universidades a encerrarse en sí mismas pueda verse exacerbada por la nueva autonomía universitaria, que aumenta todavía más su libertad para elegir y contratar a los nuevos miembros de su profesorado. Esta tendencia contrasta espectacularmente con la práctica de las Universidades más destacadas de otros países de la OCDE, en las que el reclutamiento de los miembros del profesorado más destacados, así como de los rectores, vicerrectores y presidentes, implica habitualmente una búsqueda a nivel nacional e incluso internacional hasta encontrar a las personas de mayor talento y más capacitadas. En Estados Unidos, es práctica habitual y aceptada que Universidades privadas tales como Harvard, Yale, Princeton, Columbia y Chicago, así como universidades públicas igualmente prestigiosas de estados tales como California, Minnesota, Wisconsin y Texas «pirateen» las unas a las otras profesores e investigadores destacados, incluyendo Premios Nobel. No cabe la menor duda de que esta competitividad y elevada movilidad tanto de los profesores como de los alumnos ha servido para promover un elevado nivel de calidad en todas esas instituciones.

Las Universidades británicas acostumbran también a competir las unas con las otras para conseguir los mayores talentos. Una vacante en el profesorado o en los puestos de dirección se anuncia siempre profusamente con el fin de conseguir candidatos, y no sólo dentro del propio país sino también en el seno de la Commonwealth. La mayoría de las veces, y tras llevar a cabo toda una serie de pruebas, el puesto es ocupado por una persona de fuera.

Con todo nuestro respeto, nos atrevemos a afirmar que, si las Universidades españolas no ejercen su recién conquistada autonomía saliendo

fuera de sí mismas en la búsqueda de alumnos y profesores destacados, en lugar del acuerdo implícito entre ellas de «limitar el mercado» de talentos eliminando la competencia, su búsqueda de un elevado nivel de calidad se verá gravemente afectada por un «hañdicap» que se han impuesto ellas mismas.

La consecución de un elevado nivel de calidad, tanto nacional como internacional, no debería repercutir negativamente en la aportación de las Universidades españolas a la satisfacción de importantes necesidades especiales de su propia región o comunidad. Por el contrario, las Universidades de los Estados Unidos que gozan actualmente del apoyo o respaldo de los Estados en los que se encuentran, y con una elevada reputación tanto nacional como internacional, son también las que mayor ayuda prestan al desarrollo económico y social de sus Estados respectivos.

El nuevo sistema de elección de profesores fijado por la Ley de Reforma Universitaria, por una comisión de 5 miembros, sólo dos de los cuales (incluyendo el Presidente) pueden proceder de la Universidad en cuestión, mientras que los otros tres deben ser elegidos por sorteo por el Consejo de Universidades, parece en principio un avance o paso importante hacia una mejora en el sistema de reclutamiento y contratación del profesorado. No obstante, y por lo que nos han contado, parece ser que en la práctica el candidato elegido tiende a serlo siempre en el seno de la propia Universidad. Los resultados podrían ser quizás algo distintos en el caso de haber puesto en conocimiento de las comisiones de selección un conjunto de criterios y directrices mucho más firmes y estrictos, incluyendo la norma de que si ninguno de los candidatos cumple los requisitos elegidos para el puesto, éste debería quedar de momento vacante. También contribuiría a atraer candidatos capacitados de otras Universidades si el traslado se viera acompañado de una significativa elevación del salario y otros incentivos.

Salarios del profesorado

Los miembros de la misión del ICED llegaron a la conclusión unánime de que, en países en los que predominan las Universidades públicas, una estructura salarial uniforme para el profesorado de toda la nación podría tener ciertas ventajas, pero también graves inconvenientes, sobre todo si la estructura salarial es demasiado rígida. Una estructura así tiende a desalentar la elevación del rendimiento de los dotados de ta-

lentos y capacidades especiales, a contrarrestar la movilidad interinstitucional entre los profesores y graduados más destacados y empujar a muchos de ellos, sobre todo en campos competitivos tales como la ciencia, la tecnología, la economía y la medicina, a abandonar las Universidades en favor del sector privado.

La mayor autonomía de las Universidades españolas aporta un cierto grado de flexibilidad (aunque limitado) en lo que se refiere a los salarios, que puede contribuir a reducir esos inconvenientes. Aunque siga manteniéndose una estructura salarial profesional uniforme a nivel nacional, cada Universidad goza ahora de la posibilidad de reconocer un rendimiento especialmente meritorio en la enseñanza y la investigación, con primas y recompensas salariales, y otros incentivos especiales. Si se utiliza con habilidad y prudencia, esto puede representar un instrumento de gran utilidad para favorecer la aparición de talentos y elevar el nivel de calidad de las Universidades. Recomendamos fervientemente a los administradores de las Universidades que utilicen mucho más esta nueva flexibilidad de lo que aparentemente han venido haciendo hasta ahora.

También sugerimos que podría seguir aumentando la capacidad de atraer, retener y estimular a los talentos destacados, siempre que la estructura salarial uniforme a escala nacional fuese capaz de ofrecer una gama más amplia de escalas salariales dentro de cada uno de los grados de los que se compone dicha estructura, de manera que los méritos especiales pudieran reconocerse y recompensarse dentro de cada una de las cuatro categorías profesionales, pero sin llegar al ascenso a la categoría siguiente.

X

COSTES, FINANCIACION Y EFICIENCIA

X. COSTOS, FINANCIACION Y EFICIENCIA

Con esta nueva autonomía, las Universidades disponen de un control y una flexibilidad mucho mayores que antes para elaborar sus propios presupuestos y gestionar sus propios recursos. Sin embargo, y al mismo tiempo, se les exige que consigan que su Consejo Social apruebe su propuesta de presupuesto anual y, en algunos casos, también que consiga la aprobación definitiva del gobierno de su Comunidad Autónoma. También deben rendir cuentas a esos dos organismos de la utilización de los recursos disponibles.

Dado que los presupuestos de las Universidades de las Comunidades Autónomas a las que se hayan efectuado ya todas las transferencias procederán de una suma global asignada por el Gobierno Central al Gobierno Regional para cubrir toda clase de servicios regionales, las Universidades no tendrán más remedio que competir directamente con las escuelas, las obras públicas y otros servicios públicos para conseguir una mayor o menor porción de esa suma global. Todavía no tenemos suficientemente claro cómo el Gobierno Central fijará esas sumas globales, si, por ejemplo, los presupuestos universitarios de cada una de las regiones serán revisados y tenidos en cuenta por el Gobierno Central, o en qué medida se concederá un tratamiento especial a las necesidades específicas de las regiones más pobres y atrasadas.

Todas esas nuevas medidas y disposiciones tardarán todavía algún tiempo en aplicarse. Así pues, es todavía pronto para saber cómo funcionarán en último extremo esas nuevas relaciones y procesos. No obstante, hay una cosa clara y es que, a partir de ahora, los rectores de las Universidades tendrán que dedicar menos tiempo a viajar a Madrid para plantear sus demandas y más a negociar con su Consejo Social y con las autoridades educativas y financieras de su propia región o comunidad. Resulta también evidente que, al verse finalmente liberadas de las fórmulas presupuestarias rígidas y uniformes impuestas por el Gobierno Central, las Universidades no tienen ya más remedio que conceder mucha más atención a la tarea de elegir y fijar prioridades programáticas y presupuestarias claras, de formular planes institucionales razonables y

dotados de sentido que sepan tener en cuenta no sólo el siguiente año presupuestario, sino también los restantes, de evaluar el rendimiento de todos los sectores de la Universidad y, tal como señalamos antes, de vigilar mucho más atenta y detalladamente sus costos y cómo utilizan de hecho los recursos de que disponen.

Los ingresos de las universidades:

Sentíamos una gran curiosidad por saber cuál había sido en España la tendencia del soporte financiero para la educación en general, y para la educación universitaria en particular. Los datos que se pusieron a nuestra disposición no nos permitieron trazarnos una imagen clara ni tan siquiera coherente. No obstante, no cabe la menor duda de que, en términos de los precios actuales, los fondos públicos destinados a la educación superior aumentaron considerablemente en el período comprendido entre 1970 y 1986, sobre todo a partir de 1983. Pero, para que tengan sentido, esas cifras deben tener en cuenta la inflación y también el notable aumento tanto del número de alumnos matriculados como de profesores. La idea neta que nos hicimos (aunque se trata de una idea muy aproximada) es la de que el apoyo tanto público como privado a la educación superior, y teniendo en cuenta el inferior producto nacional bruto per cápita de España, ha sido más o menos el mismo que el de los restantes países de la OCDE situados al norte de los Pirineos.

No obstante, la cuestión más importante es la relativa a las perspectivas de cara al futuro. La consecución de las ambiciosas metas de la Ley de Reforma Universitaria implica recurrir a sustanciales costos adicionales. Reforzar la gestión, aumentar la calidad, elevar el nivel del profesorado, fortalecer la investigación, emprender toda una serie de innovaciones importantes, ampliar y mejorar el espacio y el equipamiento de los laboratorios y el suministro de libros y publicaciones a las bibliotecas, e incrementar las ayudas a los estudiantes necesitados y dotados de talentos y capacidades, son todas cosas que implican una elevación sustancial de los costos por alumno.

Los presupuestos universitarios en toda el área de la OCDE se han visto sometidos en los últimos años a grandes presiones y en unos cuantos casos, como por ejemplo en Inglaterra, han sido objeto de importantes reducciones reales. Nos sentimos pues bastante sorprendidos cuando nos enteramos de que los funcionarios responsables de la educación nacional en España no consideraban la futura financiación como

un problema insuperable, debido probablemente a que el actual gobierno ha concedido una alta prioridad al tema de la educación. Sin embargo, nuestras discusiones a nivel universitario revelaron una preocupación mucho mayor acerca de la adecuación de los recursos, tanto presentes como futuros. Los rectores y otros responsables citaron numerosos ejemplos concretos de escasez de recursos que estaban dificultando la consecución de un elevado nivel de calidad, como por ejemplo el insuficiente espacio de laboratorios, insuficientes instalaciones para los cursos de ciencias, insuficiencia de libros y publicaciones en las bibliotecas, insuficiencia de dinero para becas de estudio e investigación, así como para introducir cambios importantes en los planes de estudios y otras innovaciones.

Desde nuestro punto de vista, no cabe la menor duda de que, para que la Reforma Universitaria alcance sus objetivos, hará falta contar con importantes recursos adicionales, sobre todo si continua elevándose el número de alumnos matriculados. Pero ¿de dónde puede salir ese dinero adicional? La dura realidad en España, al igual que en otros países de la OCDE, es que los recursos públicos adicionales dedicados a la educación superior se verán limitados por la tasa de crecimiento per cápita del Producto Nacional Bruto y por la competencia de otras necesidades y servicios públicos importantes. Así pues, y si no se produce un importante desarrollo del crecimiento económico, los fondos adicionales suministrados por el Gobierno Central para la educación superior por alumno se verán considerablemente limitados. Si se acepta esta propuesta, deberán plantearse dos cuestiones: primera, ¿existen fuentes ajenas complementarias de recursos a las que recurrir al margen de las del Gobierno Central? Segunda, ¿hasta qué punto se pueden utilizar ya más eficazmente los recursos existentes?

Lógicamente, los recursos adicionales podrían proceder: (1) de impuestos o tributos adicionales (sobre todo teniendo en cuenta que, en España, la parte del Producto Nacional Bruto absorbida por el Gobierno es significativamente menor que en la mayoría de los países de la OCDE); (2) de cantidades percibidas por las Comunidades Autónomas y asignadas en parte a las Universidades; (3) de una elevación de las tasas de la enseñanza; (4) de ingresos procedentes de nuevos programas de formación en cooperación con empresas comerciales; (5) de subvenciones y contratos de investigación con el Gobierno y empresas comerciales; (6) de donaciones de fundaciones privadas e individuos, incluyendo antiguos alumnos, y (7) del apoyo de la Comisión de la Comunidad Europea para programas innovadores de formación y programas

de investigación y formación llevados a cabo en cooperación por distintos países.

Unas cuantas Universidades están explotando ya algunas de esas fuentes complementarias de ingresos acogiendo a las disposiciones más flexibles de la Ley de Reforma Universitaria. En la mayoría de los casos que han llegado a nuestro conocimiento, esos nuevos fondos se destinan a fines especiales ajenos y por encima del presupuesto ordinario, como por ejemplo innovaciones interesantes. Recomendamos que se siga esta práctica de separar los ingresos especiales, destinándolos para fines concretos, en lugar de dejarlos desaparecer en el presupuesto general, donde se perdería su capacidad de apoyar necesidades prioritarias específicas e innovaciones importantes. Dadas las presiones que normalmente operan, resulta relativamente fácil que los fondos generales de reserva de que se disponga se vean engullidos por ejemplo por la nómina, contratándose a un profesor adicional cuyo salario hipotecará indefinidamente los futuros presupuestos; a diferencia de, por ejemplo, lo que ocurriría en caso de comprarse unos cuantos ordenadores personales o de concederse una beca temporal para investigación a algún miembro o a un equipo de miembros del profesorado, sin que ello represente una carga permanente sobre los futuros presupuestos. Los fondos complementarios especiales, reservados y destinados a un propósito u objetivo concreto, pueden resultar un incentivo sumamente eficaz para favorecer la introducción de toda clase de cambios e innovaciones que, de no ser así, resultaría difícil propiciar con fondos ya comprometidos del presupuesto ordinario.

Reducir los costos y aumentar la eficiencia:

En nuestra opinión, existen numerosas posibilidades para hacer un uso más eficaz de los recursos de que ya disponen las Universidades públicas españolas. No pretendemos afirmar que esta sea la panacea, pero sí creemos que la consecución de esos ahorros y economías debe ser un aspecto fundamental de cualquier estrategia destinada a reforzar la posición financiera de las Universidades en los años venideros.

En primer lugar, el costo real por alumno y especialmente por graduado se ve fuertemente influenciado por tres factores: (1) la duración oficial de 5 ó 6 años de la mayoría de las carreras universitarias, en contraste con los sólo 3 ó 4 años de la mayoría de los países de la OCDE; (2) la elevada tasa de repeticiones, que hace que muchos estudiantes

tarden de hecho 6 ó 7 años en completar una carrera de 5; y (3) la elevada tasa de deserciones o abandonos, sobre todo en el primer año (excluyendo los numerosos casos en los que los alumnos no abandonan de hecho los estudios sino que deciden seguir otra carrera alternativa).

Por lo que nosotros sabemos, no se ha llevado a cabo ningún esfuerzo sistemático para calcular la cantidad de recursos universitarios totales absorbida por cada uno de estos factores, pero evidentemente debe ser considerable. Sugerimos por tanto que, con ayuda o asistencia técnica prestada por el Consejo de Universidades, cada Universidad lleve a cabo un estudio de sí misma y, a la luz de sus descubrimientos, tome en consideración las diversas formas posibles de reducir el elevado grado de despilfarro que implican los factores anteriormente enumerados.

Existen también otras muchas posibilidades de utilizar de manera más productiva los recursos universitarios, que merecerían ser también objeto de estudio. Una, por ejemplo, consistiría en hacer un uso más extensivo de las instalaciones y los equipamientos ya existentes. Lo que a primera vista puede por ejemplo parecer una escasez de espacio de laboratorio y aulas puede ser en realidad resultado de una baja tasa de utilización a causa de unos horarios académicos excesivamente tradicionales. Conocemos instituciones universitarias de otros países en las que las aulas se encuentran abarrotadas por la mañana y los laboratorios y la biblioteca prácticamente vacíos, mientras que durante la tarde y la noche ocurre exactamente al revés. Además, y debido a la inflexibilidad del calendario académico, instalaciones sumamente costosas aparecen con frecuencia desocupadas durante los fines de semana y los largos períodos de vacaciones.

Sugerimos por tanto que, como parte de su nuevo sistema de gestión, cada una de las Universidades emprenda un estudio de utilización del espacio de todas sus instalaciones y equipamientos principales. La realización de esos mismos estudios en otros países ha arrojado con frecuencia pruebas escandalosas de despilfarros de recursos e impulsado a la adopción de medidas para conseguir una utilización más eficaz de los mismos.

La duplicación innecesaria de costosos programas especializados entre distintas instituciones de educación superior constituye otra modalidad importante de despilfarro, que tiende a crecer y desarrollarse so-

bre todo cuando el sistema global está experimentando una rápida expansión. Por ejemplo, se nos informó que en una Comunidad Autónoma existían cuatro facultades de medicina, cuando un número menor sería sin duda suficiente y conseguiría probablemente realizar un trabajo de mayor calidad y a un costo inferior.

Otra modalidad importante y omnipresente de despilfarro son las asignaturas de contenido obsoleto o escasamente prioritario que siguen formando parte de numerosos planes de estudios. Cuando las Universidades españolas comiencen a reformar y actualizar sus programas de estudios en los años venideros, se encontrarán con una oportunidad sin precedentes para cribar esos contenidos y conceder mayor importancia a contenidos más útiles y relevantes.

El recurso más valioso de cualquier Universidad es el del tiempo tanto de profesores como de alumnos. Así pues, una cuestión fundamental es la de si se puede utilizar más productivamente su tiempo en términos de resultado de aprendizaje y esfuerzos investigadores. Cuando un estudiante llega a la Universidad debería estar dotado de una mayor capacidad de autoinstrucción, tanto si es mediante la lectura de libros y la redacción de ponencias creativas, como a través de la realización de experimentos en laboratorio o de la investigación de algún problema significativo. Por tanto, debemos preguntarnos si, por ejemplo, los estudiantes no le dedican demasiado tiempo a escuchar conferencias o disertaciones que podrían perfectamente leer y memorizar las interpretaciones y soluciones de los demás en lugar de buscar y descubrir las suyas propias. Una cuestión relacionada con la anterior es la de si se está haciendo un uso adecuado de las tecnologías educativas innovadoras y mucho más eficientes, tales como los ordenadores, las cintas audiovisuales, los nuevos sistemas de información, etc. y no como simple complemento o adorno de los antiguos métodos sino en parte como sustituto de los mismos.

También merece la pena preguntarse si el profesorado, el componente más costoso y fundamental del proceso educativo, está utilizando el tiempo limitado de que dispone de la manera más rentable y productiva posible. ¿Hasta qué punto se sabe realmente a qué dedican su tiempo, y qué alternativas podrían existir para que parte del mismo resultara más rentable? Estamos convencidos de que la realización por parte de cada Universidad de toda una serie de autoestudios sistemáticos acerca de esas cuestiones revelaría una sorprendente variedad de oportunidades de liberar recursos escasos para hacer un uso más productivo de

los mismos. La Ley de Reforma Universitaria y la recién conquistada autonomía universitaria ofrecen amplias posibilidades y toda una serie de incentivos para avanzar rápidamente en esta nueva dirección. Los resultados no eliminarán la necesidad de ingresos complementarios o adicionales, pero cualquier Universidad capaz de demostrar que está llevando a cabo todos los esfuerzos posibles por utilizar de manera más eficiente los recursos de que dispone en el momento actual, se encontrará en una posición mucho mejor para atraer recursos adicionales.

Nunca se insistirá suficiente en que unos buenos datos sobre costos y un buen análisis de costos constituyen instrumentos sumamente potentes para descubrir nuevas oportunidades de eliminar el despilfarro y aumentar la eficiencia de cualquier universidad en el uso de sus propios recursos. Desgraciadamente, todavía no se ha prestado suficiente atención a esos instrumentos.

XI

ESTRUCTURA, PLANES DE ESTUDIOS
Y TITULOS

XI. ESTRUCTURA, PLANES DE ESTUDIOS Y TITULOS

La estructura de educación universitaria en tres ciclos creada por la Ley General de Educación de 1970, y la inclusión en la misma de las Escuelas Universitarias de ciclo corto, represento en nuestra opinión un importante paso adelante hacia la ampliación, modernización y democratización del sistema español de educación superior. Esas medidas aportaron mayor diversidad a la oferta universitaria, ampliaron la gama de opciones de que disponían los alumnos, elevaron el espacio y el nivel de los programas de formación de ciclo corto y supieron responder a las necesidades cada vez más diversificadas de la sociedad y la economía españolas, en proceso de constante evolución.

Sin embargo, determinadas medidas o disposiciones correlativas de la Ley General de Educación en 1970, concebidos como elementos integrales de esa reforma estructural anterior, se vieron luego ignoradas o, en el mejor de los casos, aplicadas sólo de forma parcial. Una de esas disposiciones iba en el sentido de contar con planes de estudios universitarios de ciclo largo organizados fundamentalmente sobre la base de departamentos disciplinares, diferenciados de las facultades tradicionales. Dos medidas o disposiciones estrechamente relacionadas entre sí ponían el acento en la necesidad de cursos interdisciplinares y de una mayor cooperación e integración entre todos los componentes organizativos de las Universidades así reestructuradas. Debido en parte a esta incapacidad para aplicar estas disposiciones o medidas, en el sistema universitario funciona actualmente mal en varios aspectos importantes.

La nueva Ley de Reforma Universitaria respalda esos mismos principios a los que se había prestado tan poca atención y ofrece así una nueva oportunidad de dar importantes pasos hacia adelante.

La necesidad de integración

En la actual situación, los diversos «centros» (estos es, facultades, departamentos, escuelas, colegios e institutos) comprendidos dentro de

cada Universidad suelen estar bastante aislados los unos de los otros, tanto desde un punto de vista programático como desde un punto de vista intelectual, logístico y con frecuencia geográfico. Además, la mayoría de los cursos individuales tienden a especializarse de forma estrecha y prematura, en un momento de la historia en el que todas las sociedades necesitan graduados (y profesores) que sean no sólo especialistas competentes, sino también personas dotadas de una visión general y de amplitud de miras. Además, está cada vez más claro que, para analizar y encontrar soluciones a diversos problemas sociales sumamente complejos (incluyendo los educativos) y efectuar avances significativos en los campos de la ciencia y la tecnología, hace falta un enfoque interdisciplinar. En resumen, la organización tradicional en la que las diversas especialidades académicas y profesionales se encontraban totalmente separadas unas de otras, ha llegado a convertirse en un grave obstáculo para el progreso intelectual, social, cultural y científico y en una barrera para la consecución de un elevado nivel académico.

Los científicos de todo el mundo han sido los primeros en reconocer esta necesidad de combinar las disciplinas o materias tradicionales con el fin de crear nuevos campos híbridos, tales como la astrofísica, la geofísica y la ciencia del entorno o medio ambiente. A diferencia de lo que ocurre con los especialistas en humanidades y ciencias sociales, los científicos tienen la ventaja de conocer con mucha más claridad dónde se encuentran las fronteras de su campo en cada momento, y cuáles son las cuestiones e hipótesis que hay que abordar.

Durante nuestro recorrido por las Universidades españolas nos sentimos muy impresionados y animados cuando, en una de ellas, fuimos recibidos por un entusiasta equipo interdisciplinar integrado por especialistas en química, física, biología y metalurgia, que colaboraban estrechamente los unos con los otros, compartiendo un equipamiento de alta tecnología y buscando formas de combinar la enseñanza y la investigación.

No conocemos ninguna fórmula mágica para lograr una mayor integración entre las diversas disciplinas y unidades organizativas de una Universidad, o para desarrollar la cooperación entre miembros de distintas Universidades. Nuestra experiencia nos dice que esa colaboración e integración tan fructíferas nacen por lo general de una iniciativa conjunta de unos cuantos miembros del profesorado dotados de intereses comunes. No obstante, y para que eso ocurra, hace falta no sólo la tolerancia sino el apoyo y estímulo positivo de los dirigentes de la Universidad, así

como que se superen toda una serie de obstáculos burocráticos, de actitud y de otro tipo hacia esos intentos de trabajo en equipo tan poco «convencionales».

Nos atrevemos, por tanto, a sugerir la conveniencia de que el Consejo de Universidades prestase un apoyo y estímulo especial al movimiento de integración intentando encontrar y dar a conocer ejemplos positivos de esfuerzos integrados en Universidades concretas.

Argumentos en favor de los departamentos:

A pesar de lo que se quería conseguir con la Ley General de Educación de 1970, las «facultades» tradicionales siguen constituyendo la unidad organizativa dominante en la mayoría de las Universidades españolas. Cada facultad es autosuficiente y muestra un comprensible rechazo a mirar más allá de sus propias fronteras en búsqueda de cualquier tipo de ayuda académica. Así, por ejemplo, si una facultad de Derecho siente la necesidad de introducir un cierto grado de instrucción de economía, ciencias políticas o sociología en su programa, la solución más habitual es la de incorporar uno o más profesores de esos campos a su propia facultad.

Eso tiene el efecto de diluir la reserva de talento disciplinar entre toda una serie de facultades, en lugar de acumularla en una serie de departamentos especializados en un área de conocimientos determinada, capaces de satisfacer de manera más eficaz y competente las necesidades de todas las facultades. Creando todos esos departamentos, las unidades organizativas básicas de las universidades tendrían además la ventaja de favorecer la cooperación interdisciplinar, de estimular una mayor y mejor investigación disciplinar y de reforzar los programas doctorales para postgraduados en todos y cada uno de esos campos.

Apoyamos, pues, fervientemente el objetivo de la Ley de Reforma Universitaria de convertir a unos departamentos fuertes en los bloques organizativos básicos de las Universidades. No obstante, advertimos el peligro potencial de que algunos jefes de departamentos terminen convirtiéndose en «zares» académicos, siguiendo la tradición de los antiguos decanos de facultades.

Duración de los estudios

Llamamos ahora la atención sobre tres rasgos insólitos del sistema universitario español a los que hemos hecho referencia anteriormente, y que tienen enormes consecuencias sobre las exigencias tanto financieras como de profesorado.

En primer lugar, el período oficial mínimo necesario para obtener un título de licenciados (de 5 a 6 años) es significativamente mayor que en prácticamente todos los restantes países de la OCDE y la CEE. En segundo lugar, muchos alumnos tardan de hecho uno o dos años más en obtener el título, debido fundamentalmente a la tasa extraordinariamente elevada de suspensos y repeticiones. En tercer lugar se encuentra el hecho de que casi tres cuartas partes de todos los estudiantes (tanto de facultades como de Universidades técnicas) deciden seguir carreras largas en lugar de las carreras cortas propias de las Escuelas Universitarias.

Anteriormente señalamos que, a nuestro juicio, para poder alcanzar los objetivos cualitativos de la Ley de Reforma Universitaria harán falta importantes recursos adicionales. La cuestión que nos planteamos ahora es de si habrá o no estrategias factibles para reducir los tres factores anteriormente mencionados, y que contribuyen a elevar considerablemente los costos, liberando así recursos importantes para conseguir diversos tipos de mejoras cualitativas (por ejemplo, en investigación, reforma de los planes de estudios, mejor equipamiento, aumento de los fondos y recursos de las bibliotecas, concesión de becas para estudiantes capacitados pero de escasos recursos, etc.).

Comprendemos que, desde un punto de vista político, resultaría sumamente difícil reducir el plazo mínimo necesario para conseguir un título de licenciado, arquitecto o ingeniero, pues, en el momento actual, eso se interpretaría por lo general como una «desvalorización» del título. No obstante, y desde un punto de vista educativo estamos convencidos de que, con el tiempo, se podrían ofrecer títulos más sólidos y de mayor valía en un número menor de años, al menos en la mayoría de los campos, recurriendo para ello a una revisión a fondo, a una actualización y enriquecimiento de los planes de estudios, combinado todo ello con la adopción generalizada de métodos de enseñanza y aprendizaje mucho más eficientes y eficaces. Nos atrevemos a sugerir que debería tomarse en consideración esta posibilidad como estrategia a largo plazo, aunque por supuesto concediéndose un largo período de tiempo para la refor-

ma de los planes de estudios antes de reducir la duración oficial de las carreras.

También sugerimos que, mientras tanto, resultaría conveniente llevar a cabo evaluaciones comparativas entre lo logrado por los estudiantes en unos cuantos campos de enseñanza previamente elegidos en las Universidades españolas y en las universidades de otros países europeos con programas de menor duración para la obtención de títulos de licenciatura. Un estudio como ese podría realizar una valiosa aportación al proceso global de reforma de los planes o programas de estudio y mejora cualitativa, así como demostrar la posibilidad de acortar las carreras sin por ello sacrificar la calidad.

La siguiente observación contenida en el informe del CIDE sobre *El sistema educativo español*» (1985) refuerza nuestra opinión de que se deben seguir realizando más investigaciones de carácter evaluativo como estas:

«Apenas se han analizado los resultados del sistema de educación superior en España. Es un hecho demostrado que se ha investigado muy poco el sistema global de educación superior, y específicamente la calidad de la educación ofrecida por las Universidades españolas» (p. 507).

El segundo factor anteriormente mencionado, la tasa tan desacomunadamente elevada de suspensos y repetición de cursos, parece indicar que algo debe fallar gravemente en o bien el sistema de ingreso o admisión, los métodos de evaluar el rendimiento de los estudiantes en los cursos universitarios, o bien en el propio proceso de enseñanza o en una combinación de todos esos elementos.

Cualquier intento de solucionar este problema de la elevada tasa de suspensos y repeticiones limitándose a restringir el número de veces que un alumno puede repetir, no conseguirá nunca llegar a la auténtica raíz del problema. En nuestra opinión, sería mucho mejor intentar realizar un diagnóstico amplio, objetivo y profundo del problema, sobre cuya base pudiera formularse luego una estrategia correctora. Un anterior muestreo llevado a cabo en España, y al que se hace referencia en el informe del CIDE de 1985 (página 507-516) señaló algunas graves deficiencias en el sistema de calificación de los estudiantes, así como en todo el área de la calidad y relevancia o pertinencia de los cursos universitarios. Dado que el estudio abarca sólo una muestra relativamente pequeña de alumnos en unas cuantas universidades y en unos pocos

temas de estudios, y que sus descubrimientos se basan en alumnos que iniciaron sus estudios universitarios a mediados de los setenta, parece conveniente emprender la realización de un estudio nuevo y mucho más amplio y ambicioso. Cuando se publicaran, los resultados podrían ejercer un efecto estimulante sobre todas y cada una de las Universidades y también proporcionar mucha información pertinente para guiar y orientar a los estudiante en la elección de carrera.

El tercer factor importante que contribuye a elevar los costos, mencionado ya anteriormente y al que se ha hecho referencia en este mismo informe, es el desequilibrio en la proporción entre el número de alumnos matriculados en carreras largas y cortas, que puede solucionarse, al menos en parte, emprendiendo dos líneas de actuación distintas.

La primera consistiría en reforzar la calidad, utilidad y posibilidades de salida profesional o empleo de los diversos programas de formación que se ofrecen en las Escuelas Universitarias. A ese respecto, parece existir una evidente necesidad de reajustar la capacidad de algunos de esos programas, o bien en sentido ascendente, o bien descendente, y quizás de incorporar también algunos nuevos, para adecuarlos a las cambiantes perspectivas del mercado del empleo. Observamos que más del 40% de los centros de esas Escuelas Universitarias han fijado ya limitaciones al número de alumnos que se matriculen, lo que parece indicar que el factor que más contribuye a ese desequilibrio en la proporción entre alumnos matriculados en carreras largas y cortas consiste en la aparición de «cuellos de botellas» y no simplemente en los gustos u opciones de los propios estudiantes.

La segunda línea de actuación, que debería emprenderse conjuntamente con la primera, consistiría en llevar a cabo un esfuerzo concertado por convencer a un número cada vez mayor de alumnos de enseñanza secundaria de que esos programas de formación de ciclo corto constituyen programas sólidos y valiosos que conducen directamente a un empleo o puesto de trabajo. También aquí, una investigación de seguimiento sobre los datos comparativos de empleo de anteriores graduados en esos diversos programas podría resultar de gran utilidad, tanto para evaluar la necesidad de cambios en su capacidad relativa como para proporcionar información útil y pertinente a los futuros estudiantes y a los responsables de guiarles y asesorarles en el terreno académico y profesional.

El cambiante estatus de los títulos académicos:

España y Francia son excepcionales entre las naciones occidentales por su práctica tradicional de otorgar «títulos o diplomas nacionales» cuya calidad y valía se ven revalidados no por la Universidad que los concede sino por el Gobierno del Estado a través de su control de los programas o planes de estudios de todas las Universidades.

Desde un punto de vista histórico, el título o diploma nacional era algo así como la marca de fábrica del «Modelo universitario napoleónico», que ponía el acento en una uniformidad de la educación en toda la nación, y estaba en gran medida sufragado con fondos del Gobierno Central. Antes de la actual expansión del número de alumnos matriculados en las Universidades, el título o diploma nacional servía como pasaporte automático para entrar en el funcionariado (especialmente en la enseñanza) para la inmensa mayoría de los graduados universitarios, mientras que para la minoría restante constituía una especie de permiso o autorización pública para ejercer las antiguas profesiones de la medicina, el derecho y la ingeniería. También servía como escudo protector para los miembros de las diversas profesiones y campos académicos contra los intrusos que no poseyeran ese mismo título o diploma nacional.

La reciente expansión del número de titulados, unida a la cada vez mayor diversidad de los programas y planes de estudios de las Universidades y a los grandes cambios fundamentales producidos en el mercado de trabajo, ha suscitado, tanto en Francia como en España, acaloradas polémicas acerca de la compleja cuestión del futuro papel y el contenido práctico de los títulos o diplomas nacionales, sobre todo en el contexto de la recién conquistada autonomía universitaria española. Aunque un título o diploma nacional ha dejado prácticamente ya de representar una garantía de obtención de un puesto de funcionario o de poder ejercer con éxito la carrera en algunas de las antiguas profesiones, sigue conservando un elevado prestigio social e influye considerablemente en las elecciones académicas de numerosos estudiantes (así como en las de sus padres). Así por ejemplo, las propuestas recientemente formuladas en Francia de abolir los títulos o diplomas nacionales, basándose en que eran restos o vestigios anticuados de una era ya pasada que servían únicamente para perpetuar el poder centralizado del Ministerio de Educación, despertaron una oposición encarnizada que cerró rápidamente el camino a la propuesta (al menos de momento).

En España la situación es algo distinta. Aparte de la gran importancia simbólica que les concede la población en general, la razón más importante para conservar esos títulos o diplomas nacionales radica en que son importantes para mantener un sentido nacional de solidaridad entre las diversas comunidades autónomas, de orígenes históricos y culturales tan distintos, así como para asegurar la unidad de los mercados nacionales del trabajo (de manera que un título obtenido en una disciplina determinada y en una región concreta tenga un valor comparable al obtenido en otra distinta).

Para ser totalmente francos, debemos decir que los miembros de nuestro equipo nos mostramos inicialmente escépticos acerca de la conveniencia de conservar los títulos o diplomas nacionales; pero, conscientes de lo limitado de nuestros conocimientos, terminamos admitiendo la mayor información de nuestros interlocutores españoles acerca de esta cuestión tan compleja y delicada y aceptando los anteriores razonamientos en favor del mantenimiento de esos títulos o diplomas.

Conviene señalar sin embargo que, de acuerdo con la Ley de Reforma Universitaria, se ha adoptado un enfoque mucho más flexible al tema de los títulos o diplomas nacionales en dos aspectos o sentidos importantes. Primeramente, y en lugar del Ministerio, quien tiene ahora la responsabilidad de fijar las directrices de programas o planes de estudios para los títulos nacionales es el Consejo de Universidades, que ha expresado su intención manifiesta de flexibilizar considerablemente esas directrices. Se espera además que, sobre todo en lo que se refiere a las humanidades y las ciencias sociales, esas directrices se aplicarán a aproximadamente sólo el 40% de los planes de estudio, permitiéndose que el resto lo fije o determine cada una de las Universidades. Por ello resulta difícil afirmar que la nueva autonomía universitaria se vea gravemente atacada o quebrantada por esas directrices.

El segundo cambio importante consiste en que las Universidades están ya autorizadas a impartir sus propios títulos, aparte de los nacionales, en cualquier campo o materia que elijan sean cuales sean las tasas académicas que deseen cobrar. Parece poco probable que sean muchas las Universidades que se apresuren a intentar aprovechar a gran escala esta nueva oportunidad que se les ofrece, ya que la inmensa mayoría de sus alumnos actuales y potenciales siguen insistiendo en la obtención de un título o diploma nacional, y que una proporción igualmente elevada de su profesorado continua impartiendo enseñanzas condu-

centes a la obtención de esos mismos títulos o diplomas. No obstante, nos atrevemos a formular la hipótesis de que, con el tiempo, esos títulos o diplomas nuevos pueden llegar a adquirir considerable importancia para actualizar los programas o planes de estudios y elevar la calidad de los cursos universitarios.

La razón de esta hipótesis es el creciente divorcio que se está produciendo en España actualmente y en toda Europa Occidental, entre las Universidades y los puestos adicionales de empleo en el funcionariado gubernamental así como la creciente demanda por parte de los empresarios privados de nuevos tipos de cursos universitarios y de graduados mejor preparados para satisfacer sus auténticas necesidades. Esa evolución de la demanda del sector privado, debida sobre todo a la recuperación del crecimiento económico y a los cambios provocados por la integración de España en la C.E.E., deberían terminar reforzando los incentivos para que las Universidades ofrezcan cada vez más títulos o diplomas propios en nuevos campos. Evidentemente, la calidad y grado de adecuación de cada uno de esos nuevos títulos o diplomas, tendrán que superar la prueba pragmática del mercado. Pero todo esto tendrá repercusiones positivas y servirá para estimular la competencia, competencia que es lo único que permite alcanzar un elevado nivel de calidad.

Otro avance o progreso importante en relación con los títulos o diplomas nacionales consiste en la competencia legal de que disponen actualmente las distintas Universidades para impartir cursos especiales, con frecuencia intensivos y a tiempo parcial, destinados a satisfacer las necesidades e intereses especiales tanto de graduados como de no graduados, con frecuencia en cooperación con empresas comerciales, departamentos gubernamentales y otras organizaciones, o simplemente por su propia cuenta. Aplaudimos la reciente proliferación de esos «cursos intensivos» impartidos por varias universidades; tienen la ventaja potencial no sólo de autofinanciarse, sino también de ofrecer experiencias estimulantes a los miembros del profesorado y forjar unos lazos o conexiones mucho más fuertes entre las Universidades, las comunidades en las que se encuentran y el mundo del trabajo.

Finalmente, y a modo de resumen, diremos que, aunque seguimos concediendo una gran importancia al papel de los diplomas o títulos nacionales, sobre todo en los campos profesionales tradicionales, también prevemos que en los próximos años se producirá una transformación básica que estimulara la aparición de un número y una variedad cada vez mayores de programas destinados a la obtención de títulos o diplo-

mas universitarios como respuesta a los nuevos tipos de necesidades y demandas que emergen desde las fronteras del desarrollo tanto económico como social.

XII

UN PAPEL MAS IMPORTANTE PARA LA
INVESTIGACION

XII. UN PAPEL MAS IMPORTANTE PARA A INVESTIGACION

Cabe esperar que otro rasgo o característica de esta transformación inminente consista en un reforzamiento considerable del papel de la investigación en las Universidades españolas. En nuestra opinión, esto es algo absolutamente esencial para mejorar tanto la calidad como la eficacia de la enseñanza en todos los campos, para formar un cuerpo cada vez más diversificado de investigadores competentes y para hacer avanzar la investigación y el conocimiento en una amplia variedad de áreas importantes.

Durante el turbulento período anterior, caracterizado por una rápida expansión universitaria, la investigación se ha resentido de la falta de recursos y de la falta de tiempo de los profesores, aunque ha habido algunos casos excepcionales en los que se ha llevado a cabo una importante labor investigadora. En las conversaciones que mantuvimos en ambientes universitarios y otros, descubrimos un amplio consenso en que la enseñanza y la investigación deben enriquecerse la una a la otra, así como un deseo positivo por parte del profesorado de reforzar ese lazo o conexión. Lo que se exige es que, tanto si participan directamente o no en la investigación, se permita a todos los profesores mantenerse al día en los nuevos hallazgos y descubrimientos de la investigación tanto en su propio campo como en campos relacionados con el mismo. Para que todo esto pueda darse, deben disponer de acceso al conjunto de nuevos informes, publicaciones y resúmenes sobre investigación, así como disponer de tiempo suficiente para asimilar esos nuevos materiales e introducirlos en los cursos que imparten.

También es fundamental que los alumnos estén en contacto con el espíritu y los métodos de investigación, que se les anime a buscar datos o informaciones pertinentes y relacionados con sus estudios y desarrollar la costumbre de investigar cuando intenten encontrar respuestas a determinadas cuestiones. Para que esto se dé, la investigación debe formar parte integral de todos sus cursos.

Los programas de doctorado en todos los campos deberían orientarse más hacia la investigación con el fin de formar profesores eficaces e investigadores efectivos para el conjunto de la sociedad. Eso exigirá mayores recursos y la voluntad decidida de utilizarlos para fines de investigación.

El nuevo sistema de prioridades nacionales de investigación, revisión de las propuestas por parte de los compañeros o colegas y concesión de subvenciones apreciables para la investigación en equipo se adapta a la perfección a la investigación innovadora en los campos de las ciencias naturales y la tecnología. Pero no se adapta demasiado bien a la investigación individual a menor escala, sobre todo en los campos de las ciencias sociales y las humanidades. Por consiguiente, sugerimos que cada Universidad cuente con un modesto fondo de investigación para subvenciones competitivas destinadas a los campos peor atendidos y concedidas a profesores individuales (o pequeños equipos) basándose en una rigurosa revisión o estudio previo por parte de sus compañeros o colegas.

Existe una grave barrera idiomática que dificulta el que los trabajos de los académicos e investigadores españoles puedan publicarse en inglés, francés y en otros idiomas internacionales y que lleguen así a ser conocidos internacionalmente. Para contribuir a superar esa barrera sugerimos que se patrocine una competición anual, quizás por parte de una o más fundaciones privadas, con el fin de elegir los textos académicos y de investigación más destacados para su traducción y publicación en revistas internacionales de primera línea y por parte de editores de libros extranjeros. (Señalaremos de pasada que una medida o disposición similar se necesita urgentemente en los países de América Latina, cuyos capacitados académicos, investigadores y escritores son frecuentemente desconocidos en los países no hispanoparlantes).

Mediante acciones inspiradas en la Ley General de Educación de 1970, España ha realizado importantes avances en el campo de la investigación educativa. Pero, tal como parecen indicar muchas de las observaciones anteriormente expuestas, existe una necesidad cada vez mayor de una ampliación y profundización de los estudios de investigación, y no sólo en el terreno de la investigación pedagógica, sino también en áreas tales como la economía de la educación, la tecnología educativa, la evaluación de sistemas y armonización de la educación a todos los niveles para adaptarla a las nuevas necesidades de la economía y la sociedad. Buena parte de esas investigaciones exigen un enfoque interdisciplinar y, por tanto, la cooperación activa de diversas disciplinas.

XIII

APORTACIONES POTENCIALES DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS

XIII. APORTACIONES POTENCIALES DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS

Por razones históricas profundamente arraigadas, en España el concepto de Universidades privadas tiende a identificarse con instituciones católicas, de las cuales hay cuatro en el momento actual, con un buen historial reciente, tanto en lo que se refiere a nivel de calidad como a creatividad educativa. La Ley de Reforma Universitaria favorece la creación de nuevas Universidades privadas, incluyendo Universidades carentes de afiliación religiosa. Esta sería una experiencia nueva y sumamente interesante para España y, en nuestra opinión, potencialmente muy útil.

Las Universidades privadas, tanto seculares como eclesiásticas, se dan en gran abundancia y variedad en otros países, sobre todo de América del Norte y América Latina, apareciendo recientemente algunas nuevas en los países de Europa Occidental. Debido en parte a su elevado grado de independencia, algunas de esas instituciones privadas, si no todas, han realizado importantes aportaciones abriendo nuevos caminos y fijando nuevos niveles para el resto de la educación superior en sus respectivos países. Consideramos éstas como una posibilidad sumamente prometedora en el caso de España; pero, hasta la fecha, el problema ha consistido en las dificultades para encontrar patrocinadores adecuados y el necesario apoyo financiero para su creación, especialmente las de carácter no lucrativo y no relacionadas con la Iglesia. Posiblemente las perspectivas mejorarían si se les asegurara libertad absoluta con respecto a los controles gubernamentales, que sería lo que permitiría a cualquier nueva Universidad privada competir libremente en el mercado académico para fijar su propio nivel, o su carencia del mismo.

XIV

LA EDUCACION SUPERIOR Y EL EMPLEO

XIV. LA EDUCACION SUPERIOR Y EL EMPLEO

Evidentemente, el problema más difícil y complejo con el que se encuentra la educación superior española en el momento actual es el del desajuste cada vez mayor entre el número y tipos de graduados que salen anualmente de las Universidades y la capacidad de la economía para asimilarlos y utilizarlos de forma productiva. Esta sección de nuestro informe relaciona una amplia variedad de puntos abordados ya en anteriores secciones, con el fin de identificar algunas de las principales causas de este molesto problema y algunas posibles medidas para aliviarlo.

Las raíces últimas de los problemas de hoy en día se remontan a comienzos de la década de los 70. La rápida expansión de la educación superior que siguió a la entrada en vigor de la Ley General de Educación de 1970 coincidió con el «boom» económico que se había venido desarrollando a lo largo de la década de los 60, creando un aumento del empleo y suscitando expectativas optimistas de que el desarrollo continuaría en el futuro. Ese habría sido el momento ideal para instituir la clase de planificación del desarrollo de la educación superior y el de programación de la mano de obra previsto en la Ley de 1970, pero no se hizo nada por lograrlo. Como consecuencia de ello, la espectacular elevación del número de alumnos matriculados durante la década de los 70 siguió sin directrices eficaces, provocando graves problemas cualitativos derivados de un personal, un equipamiento y una gestión claramente inadecuados. Además, y al tener que hacer frente a esa avalancha de nuevos alumnos, no quedó tiempo suficiente para que muchas innovaciones deseables y convenientes pudieran ser plenamente comprendidas y aceptadas por parte de las instituciones existentes. Estas dificultades se vieron agravadas por el hecho de que, a pesar de construirse nuevas instalaciones, la masificación estudiantil continuo provocando el hacinamiento en las Universidades más antiguas, reforzando así la impresión de un descenso de los niveles educativos al tiempo que el número cada vez mayor de graduados terminaba saturando los mercados de trabajo en prácticamente todos los sectores profesionales.

En 1973, la crisis económica mundial, unida a la fase terminal del régimen dictatorial (cuyo interés por planificar, modernizar y democratizar la educación superior dejaba mucho que desear), aplicó un duro golpe a todos los esfuerzos por adaptar las Universidades a las nuevas necesidades de la sociedad española y para alcanzar un equilibrio viable entre los planes de estudios y esas cambiantes necesidades. Hubo que esperar hasta 1983 para que la Ley de Reforma Universitaria diera un nuevo impulso al intento de adaptar la educación superior a las necesidades realistas de los alumnos y las cambiantes condiciones de la sociedad y la economía españolas.

El reto o desafío que se plantea en el momento actual es el de saber aprovechar esta nueva oportunidad.

Evidentemente, no hay una solución rápida y sencilla para este problema. Incluso para aliviarlo hará falta una combinación de medidas o acciones, tanto dentro como al margen del sistema universitario, la mayoría de las cuales exigirán un plazo de tiempo considerable.

Tal como vemos nosotros las cosas, entre las acciones o medidas esenciales necesarias al margen del sistema universitario destacan las siguientes:

En primer lugar y sobre todo, una visión política clara y decidida de cuáles son las metas u objetivos del desarrollo para la España del mañana, si convertirse en un país más industrializado y en una sociedad agrícola y de servicios más perfeccionada o, por el contrario, aceptar el desafío y la oportunidad mucho mayores de convertirse en una de las nuevas sociedades avanzadas en el campo de la comunicación, la información y la alta tecnología, en la que el trabajo intelectual sustituya cada vez más al manual. Sea cual sea la opción elegida, impondrá nuevas exigencias y necesidades a los programas de estudio e investigación de las universidades.

En segundo lugar, la plena integración de España en la Comunidad Económica Europea, aprovechando las numerosas oportunidades que ofrece dicha participación para el enriquecimiento cultural mutuo, la modernización, el desarrollo del comercio, compartir investigaciones y conocimientos y realizar avances y progresos tecnológicos.

En tercer lugar, la incentivación por parte del Gobierno de las inversiones de capital de alto riesgo, sobre todo en las industrias tecnológicamente avanzadas y otros campos punteros.

En cuarto lugar, una audaz política nacional de empleo o trabajo que asegure una flexibilidad adecuada para que los empresarios puedan crear nuevos puestos de trabajo y elevar la productividad, así como para que los individuos creativos funden nuevas empresas comerciales.

En quinto lugar, conceder una elevada prioridad a la investigación tanto básica como aplicada, empezando en el seno de la propia Universidad, en cooperación con instituciones de investigación ajenas a la misma, la industria y el comercio, y organizaciones gubernamentales especializadas.

Tal como vemos nosotros las cosas, entre las acciones o medidas esenciales a emprender en el seno de la propia comunidad universitaria, destacan las siguientes:

En primer lugar, un reforzamiento generalizado de todas las investigaciones correctamente orientadas en todos los campos, y una conexión mucho mayor entre la investigación y la enseñanza.

En segundo lugar, la diversificación de los programas y planes de estudio, basándose en la competencia investigadora y docente de determinados centros universitarios para ofrecer una variedad mucho mayor de títulos y diplomas con el fin de adaptarse a las cambiantes necesidades y demandas del mercado de trabajo.

En tercer lugar, una mayor flexibilidad en los programas y planes de estudios, incluyendo los de formación práctica, para poder seguir el ritmo de los cambios teóricos experimentales relacionados con las diversas actividades profesionales, y que están en continuo proceso de cambio.

En cuarto lugar, un mayor énfasis en favorecer los hábitos estudiantiles de iniciativa, creatividad y trabajo en equipo, todo ello en el contexto de un enfoque mucho más interdisciplinar e intersectorial, en lugar de en el contexto de una especialización excesivamente limitada y estrecha.

En quinto lugar, un esfuerzo concertado, que debe empezar en los centros de enseñanza secundaria o incluso antes, para desarrollar el dominio de los idiomas extranjeros como requisito esencial para reforzar la cooperación, el comercio y la libre circulación de mano de obra calificada a escala internacional.

En sexto lugar, un aumento importante en la proporción de estudiantes capacitados matriculados en carreras científicas y de ingeniería, especialmente en las de reciente creación y con mayores posibilidades de expansión, teniendo sin embargo cuidado de asegurarse de que todos los centros de enseñanza de esos campos ofrecen un alto nivel de competencia tanto investigadora como docente.

En séptimo lugar, la organización de forma continuada de cursos breves de puesta al día y reciclaje, basándose en el principio de enseñanza o aprendizaje permanente, para mantener a los adultos al tanto de los últimos avances o desarrollos en sus campos respectivos, así como para permitir a los graduados de campos excedentarios integrarse en un campo relacionado con el suyo propio pero que no se encuentre saturado todavía.

Un aspecto que merece que se le preste especial atención es el de que, históricamente, el propio sistema educativo ha sido el mayor empresario o «consumidor» de sus propios productos. Pero esta situación está cambiando rápidamente, como demuestra dramáticamente el actual superávit de profesores de educación general básica que han finalizado recientemente sus estudios. En un plazo relativamente breve, es casi seguro que se produzca una contracción similar de la demanda de profesores de educación secundaria y posteriormente de profesores universitarios, cuando el número de alumnos matriculados en esos niveles vaya estancándose o incluso disminuyendo.

Las implicaciones que encierra todo esto son evidentes. Por ejemplo, uno piensa inmediatamente en las implicaciones de esta tendencia inexorable en un futuro próximo para los más de 130.000 alumnos actualmente matriculados en las facultades universitarias de Filosofía y Letras, para los cuales el principal mercado de trabajo ha sido tradicionalmente el de la enseñanza. O, tomando un ejemplo totalmente distinto, y si la proporción de alumnos matriculados en los campos científicos y técnicos se amplía sustancialmente a lo largo de los próximos 10 años, como parece deseable y conveniente que ocurra, ¿habrá suficientes profesores auténticamente cualificados en esos campos para hacer frente a ese cambio en la tendencia de la educación en España?

Estos son sólo dos ejemplos de los grandes cambios en la actual pauta o modelo de capacidad y matriculación en la universidad que deben producirse, y además bastante rápidamente, si se desean evitar desajustes mayores entre la educación superior y las cambiantes necesida-

des y circunstancias de la sociedad. La forma de conseguir esos cambios constituye sin duda alguna el reto o desafío más urgente con el que se enfrenta la planificación universitaria y la estrategia de la educación superior.

Pero, aún en el caso de que se adoptaran todas las medidas correctoras anteriormente expuestas, parece probable que en los próximos años siga produciéndose un importante nivel de paro o desempleo entre los recién graduados, debido no sólo a los excedentes acumulados en diversos campos en el pasado, sino también al mantenimiento de las expectativas tanto de los propios estudiantes como de sus padres, que tienen su origen en una visión periclitada de los derechos especiales y el papel privilegiado en la vida que se suelen relacionar con la obtención de un título o diploma universitario. La dura realidad es que, al igual que en otros países, los títulos universitarios no volverán a tener nunca en España el valor que les daba su escasez en anteriores períodos elitistas. Cuanto antes reconozcan y acepten esta verdad los alumnos y sus padres, menos tardarán en hacerse más realistas sus opciones académicas.

A la larga, la solución para el problema del paro o desempleo en España radica en una reestructuración tanto de la economía como de la pauta o modelo de la educación superior. Si España decide intentar alcanzar mayores niveles de industrialización al tiempo que desarrolla una agricultura más perfeccionada y un sector de servicios más dinámico, incluyendo el turismo, será esencial que implante una educación técnica más sólida y extendida tanto a nivel secundario como postsecundario, junto con una educación cultural y una formación general para el creciente sector de los servicios y las empresas de consumo relacionadas con el mismo.

No obstante, si España se fija una meta más alta y decide convertirse en una sociedad avanzada en el campo de la información, la comunicación y la alta tecnología, todas las Universidades tendrán que poner el acento en la investigación básica y la tecnología avanzada.

En cualquier caso, será esencial crear una amplia variedad de centros altamente capacitados con el fin de conseguir los niveles de productividad y competitividad internacional necesarios para que España salga adelante en un medio internacional cada vez más competitivo, así como para mejorar la calidad de vida en el propio país. Pero, aún asumiendo las expectativas más optimistas, sólo una minoría de graduados trabajarán en los campos de la industria y la tecnología superior, que

son los que estimularán el crecimiento de toda la economía. Es resto encontrará empleos y puestos de trabajo en gran medida en la agricultura y, sobre todo, en el sector cada vez más dinámico y creciente de los servicios. Algunos de ellos se dedicarán a servicios importantes relacionados con la industria y la agricultura, incluyendo las importaciones y una agresiva política de exportaciones. Con una redistribución equitativa de los ingresos logrados con un creciente Producto Nacional Bruto, la inmensa mayoría de los graduados de primer ciclo junto con el personal clave de segundo ciclo se dedicará a la construcción de un «hinterland» social mucho más amplio, esencial para ofrecer mejores servicios a los niños, los ancianos, los enfermos y los minusválidos, así como para ampliar las ya grandes posibilidades de actividades de ocio y recreo para todos.

En cualquier caso, nos parece que esta es la visión constructiva que hace falta para impulsar a la sociedad y la economía española a alcanzar mayores niveles en el futuro, así como para reforzar el actual plan para la reforma de las Universidades.

XV

NECESIDAD DE UNA MEJOR PLANIFICACION

XV. NECESIDAD DE UNA MEJOR PLANIFICACION

Nos parece conveniente terminar este informe formulando algunas observaciones o comentarios acerca de la planificación universitaria, ya que la planificación afecta prácticamente a todos los temas y cuestiones abordados en secciones anteriores, y debido a que la falta de una planificación adecuada constituye en el momento actual el talón de Aquiles de las Universidades españolas.

Una planificación integrada y eficaz a todos los niveles del sistema universitario, incluyendo la planificación a corto, medio y largo plazo, representa un instrumento indispensable para realizar los numerosos cambios e innovaciones que son tan urgentemente necesarios. También es fundamental para alcanzar un conjunto mucho más equilibrado de relaciones, tanto dentro del propio sistema universitario como entre el sistema en su conjunto y las cambiantes necesidades y condiciones de la sociedad y la economía.

La ausencia de esa planificación ha sido y sigue siendo uno de los mayores «handicaps» o inconvenientes para una buena gestión. Intentar gestionar una Universidad individual o el sistema en su conjunto sin una buena planificación basada en metas claramente definidas y objetivos concretos, así como en un flujo y análisis regulares de la información correspondiente, tanto cuantitativa como cualitativamente puede compararse a intentar gobernar un barco sin mapas, brújula ni timón.

Encontramos una marcada comprensión y conciencia de la necesidad de reforzar la planificación tanto entre las Administraciones Públicas competentes en materia de educación superior como entre los funcionarios educativos de las distintas Comunidades Autónomas, y sobre todo en el Consejo de Universidades, que tiene la responsabilidad de la planificación global del sistema universitario a escala nacional. Así pues, existe ya conciencia de la necesidad y deseo de satisfacerla; el problema radica ahora en cómo hacerlo.

Conviene poner de relieve que, en el nuevo contexto de la autonomía universitaria, la planificación debería considerarse como un proceso de

elaboración o trazado consensuado de las futuras metas y objetivos como guía indispensable para la adopción racional de decisiones, y *nunca* como la restauración de los rígidos controles centrales mejor o peor disfrazados. También debería considerarse como un medio necesario para comprobar si los cambios deseados son o no factibles, para fijar vías que permitan realizar esos cambios y para proporcionar valiosos puntos de referencia para evaluar los futuros avances o progresos.

La elaboración y puesta en práctica de un proceso de planificación adecuado representa una empresa de grandes dimensiones, cuyas dificultades no deberían desdeñarse. No obstante, puede realizarse en fases o etapas y, aunque incompletos, puede empezar a proporcionar resultados beneficiosos con relativa rapidez. Dada la evidente urgencia de muchos de los cambios que hace falta introducir en el sistema universitario español, está claro que es importante empezar a construir cuanto antes las etapas iniciales.

Sugerimos que ésto se haga de abajo a arriba, de forma cooperativa y simultánea con el fin de asegurar la coherencia entre las metas y directrices más amplias adaptadas a nivel nacional y los objetivos más específicos y los plazos de tiempo adaptados a los niveles de cada Universidad individual y cada Comunidad Autónoma.

Sugerimos que, para que esta empresa empiece con buen pie, sería conveniente que el Consejo de Universidades pusiera en marcha toda una serie de seminarios técnicos e interuniversitarios para los individuos que tienen la responsabilidad fundamental de elaborar el proceso de planificación en cada Universidad, en cada Comunidad Autónoma y a escala nacional.

Queremos concluir este informe poniendo de relieve que la planificación *per se* no representa ninguna panacéa para los males que acosan a los sistemas universitarios, o a cualquier otro tipo de sistemas. Pero la planificación es esencial para ofrecer una base racional y realista que permita la adopción debidamente informada y documentada de decisiones y la puesta en práctica de medidas o acciones, por duras que resulten. Y esas decisiones, esas medidas o acciones, son claramente imprescindibles si se desea que el sistema educativo español goce de un futuro brillante.

**CONSEJO DE UNIVERSIDADES
SECRETARÍA GENERAL**