

ÍNDICE DE LA SECCIÓN

I. INTRODUCCIÓN. UN PERIODO DE TRANSICIÓN EN LA UNIVERSIDAD	2
1.- CAMBIOS EN LA MISIÓN DE LA UNIVERSIDAD.....	2
1.1. <i>Introducción</i>	2
1.2. <i>Una nueva transformación de la Universidad</i>	6
1.3. <i>Ampliación del número de estudiantes y diversificación de su perfil</i>	10
2.- OBSTÁCULOS A LA REFORMA	18
3.- ALGUNAS CUESTIONES DE LA UNIVERSIDAD EN ESPAÑA.....	21
3.1. <i>Los estudios</i>	21
3.2. <i>Problemas de financiación</i>	26
3.3. <i>Personal</i>	32
3.4. <i>Investigación</i>	38
4. CUESTIONES QUE SE ABORDAN EN EL INFORME	43

I. INTRODUCCIÓN. UN PERIODO DE TRANSICIÓN EN LA UNIVERSIDAD

1.- Cambios en la misión de la universidad

1.1. Introducción

1. La cuestión más importante de la Universidad actual es su adaptación a los cambios que la sociedad le exige, tanto en relación a las enseñanzas que imparte como a la investigación que realiza.

Una adaptación de este tipo no ha sido nunca fácil para la Universidad y, casi siempre, los cambios en ella se han producido tras un periodo de crisis más o menos profunda de nuestra institución. En consecuencia, la transformación que, actualmente, está viviendo la Universidad no constituye, en ningún caso, una novedad.

En efecto, en los últimos siglos, las universidades se han aproximado de forma crítica al conocimiento, considerando provisionales los distintos hallazgos científicos e intelectuales. El uso, en este caso, del término crítico quiere dar a entender que las universidades -como establece la Magna Charta Universitatum- deben ser independientes de cualquier poder humano, ya sea éste de tipo económico, de tipo político o de tipo religioso. Junto a esta tradición crítica -que deriva de la función de descubrir, transmitir, aplicar, conservar y superar el conocimiento- y, a menudo, venciendo con dificultad rutinas internas e intereses corporativos, las universidades han mantenido una cierta concepción sobre la totalidad de los saberes, considerando las distintas disciplinas académicas como partes de un saber indivisible y omnicomprendido. En este sentido, las fronteras entre las distintas materias serían internas; es precisamente en la intersección de los diversos campos disciplinares donde se producen, en muchas ocasiones, los desarrollos científicos más decisivos.

Aunque en muchos casos sólo de forma tácita, la sociedad ha reconocido el valor añadido que las universidades le han aportado a su propio desarrollo. La educación a

través de un ejercicio de innovación y de creatividad -practicado y aprendido en la investigación- se ha opuesto a la rutina, a la conformidad y a la autosuficiencia. Asimismo, las universidades han ayudado a consolidar ciertos servicios –como bibliotecas, editoriales especializadas, hospitales, etc. - decisivos para la comunidad. Finalmente, las universidades han garantizado el carácter público del conocimiento científico y técnico, el acceso al cual es libre al conjunto de la sociedad para satisfacer, en ocasiones, legítimos intereses particulares.

2. Es, por tanto, aconsejable contemplar la Universidad como una institución cuyas actividades se destinan, en gran parte, directamente al enriquecimiento intelectual, moral y material de la sociedad (ya sea ésta local, nacional o global) a través de la formación de sus ciudadanos y de la realización de tareas de investigación y de aplicación de sus resultados. Sin embargo, para garantizar la continuidad de este proceso, la propia institución universitaria es tributaria de una parte de los servicios que ella misma suministra. En efecto, si no se planteara la formación de enseñantes y de investigadores, la propia Universidad quebraría la progresión de los conocimientos que se establecen en su seno.

Como garantía de la provisión de sus propias necesidades, la Universidad se ha regido por unas estructuras que, hasta ahora, le han permitido mantener la atmósfera y las condiciones precisas para llevar a cabo su cometido. A ello responde su configuración en departamentos -agrupados según las distintas disciplinas científicas- y en grupos de investigación.

3. Pero no hay que olvidar que como proveedora directa de los servicios de educación, aprendizaje e investigación para el resto de la sociedad, la Universidad atraviesa, en ocasiones, por periodos en que es necesario proceder a la revisión de su forma de operar. Así, la preservación de unos niveles elevados de calidad condiciona la administración y la organización de las actividades e incluso la propia estructura departamental, que en ciertas ocasiones no aporta las soluciones más adecuadas a algunos de los problemas que se le plantean. En este sentido, basta recordar la discutible

o, cuanto menos, precipitada creación de nuevas disciplinas en muchas universidades a las que se les ha tenido que atribuir carácter científico para encajarlas en la estructura tradicional de la institución, sin tener en cuenta que ello iba a afectar negativamente a las actividades de enseñanza y de investigación que la Universidad ha de promover.

Es la propia sociedad la que demanda directamente dichos servicios y el objetivo de las universidades y, en general, de las instituciones de enseñanza superior ha de consistir en proveerlos de la forma más adecuada, más aún cuando, en la actualidad, las tecnologías de la información y de las comunicación permiten incorporar nuevos procedimientos que pueden satisfacer de manera más adecuada dicha demanda.

4. Como se ha dicho, la situación de cambio que vive la Universidad no es nueva. En la Baja Edad Media, simultáneamente al despertar de la actividad intelectual, los artesanos fueron adquiriendo conocimientos técnicos que resultaron de incalculable valor para el desarrollo de la ciencia. El retraso en la incorporación de esta nueva realidad a la Universidad medieval propició el retorno con fuerza de las academias en las que la ciencia afirmaba su autonomía con respecto a la teología y a la filosofía.

La consagración de este movimiento académico, es decir la aceptación de la observación y de la experimentación como elementos básicos del progreso del conocimiento científico en detrimento de la especulación filosófica, se plasmó en la creación de instituciones como la Academia Platónica de Florencia en 1459, la Academia de las Ciencias francesa en 1657, la Royal Society británica en 1662 y la Academia Leopoldina imperial en 1672. Así, por primera vez, se registraba un divorcio entre la Universidad escolástica, aferrada a la transmisión del saber tradicional y a la formación de los funcionarios para los nuevos Estados y el progreso del nuevo conocimiento obtenido mediante la investigación, conocimiento que halló cobijo precisamente en las academias.

La revolución científica, al igual que ya ocurriera con el movimiento humanístico propio del Renacimiento, empezó al margen de los claustros universitarios; incluso, como afirman algunos autores, con recelo de la propia Universidad. Ésta, dedicada únicamente

a la preparación de los profesionales que reclamaba la sociedad, tardó en atender el desarrollo de las tareas de investigación, el estudio de la cultura clásica y de sus valores estéticos y humanísticos. Es por ello que, por ejemplo, Francisco I tomó la iniciativa de crear el Colegio de Francia, en el año 1530, como una institución que actuara de motor de los nuevos cambios en el conocimiento, frente a una Universidad que vivía a espaldas de este proceso.

De hecho, cuando en 1810, el rey de Prusia encargó a Humboldt el desarrollo de un modelo de Universidad que sirviera de pauta para crear la nueva universidad de Berlín - en respuesta a la afrenta cometida por Napoleón al cerrar la universidad de Halle - aquél incorporó la investigación como actividad fundamental de la nueva Universidad. En este contexto, los profesores universitarios fueron los principales protagonistas del proceso de institucionalización, desarrollo y expansión de la actividad científica. Las bibliotecas de los diferentes seminarios de las disciplinas humanísticas y los laboratorios de las ciencias naturales constituyeron los dos pilares sobre los que se basó el progreso de nuevos conocimientos. Por otra parte, también hay que resaltar, desde mediados del siglo XIX, la relación e incluso, en ocasiones, la estricta continuidad de la actividad de muchos institutos de investigación con la actividad industrial, mediante lo que hoy denominamos transferencia de los resultados de la investigación. Surgió así una pléyade de empresas, las más destacadas con el tiempo en su sector, algunas de las cuales existen aún (como Merck o Basf), en cuya creación participaron algunos de los estudiantes de estos institutos de investigación.

5. Esta nueva etapa de la actividad universitaria coincidió con la primera intervención sistemática de los gobiernos nacionales en las universidades. Durante dos siglos, los diferentes gobiernos han intervenido en la educación superior de acuerdo con una visión determinada. Según esta visión se ha considerado a la Universidad, además de una institución para la creación y la propagación del conocimiento, como el referente de un sistema de certificaciones o títulos sobre el que debía cimentarse un sistema nacional de promoción basado en los méritos personales, una vez descartado por injusto e ineficaz el sistema aristocrático de reclutamiento. Injusto para la nueva sociedad fundada en los

principios de igualdad de la Revolución francesa. Ineficaz para los requerimientos técnicos que exigía la nueva Revolución industrial, que requería la continuada aplicación de los descubrimientos de la ciencia experimental.

1.2. Una nueva transformación de la Universidad

6. Esta visión, que cuenta ya con dos siglos de vigencia en los países más desarrollados, no encaja exactamente con las necesidades actuales de estas mismas sociedades. Esta inadaptación se ha agudizado –como se verá a continuación- durante el último cuarto de siglo. En realidad, las dificultades financieras que, en todas partes, padecen las universidades no han hecho sino poner de relieve un problema de raíces más profundas.

El nuevo marco de exigencias depende de la globalización y de la aparición de nuevas relaciones sociales. El Libro Blanco sobre la Educación y la Formación de la Comisión Europea precisa cuales han sido los tres grandes impactos de nuestro tiempo sobre el mundo de la educación: la emergencia de la sociedad de la información que está transformando la naturaleza del trabajo y de la organización de la producción; el fenómeno de la mundialización que incide sobre las posibilidades de creación de empleo, y, finalmente, la revolución científico-técnica, que crea una nueva cultura y que plantea acuciantes cuestiones éticas y sociales.

La acción de estos factores ha influido radicalmente sobre la demanda y sobre la provisión de los servicios de la educación superior.

7. Desde su inicio, las universidades han procedido tanto a difundir conocimientos como a preparar para la vida profesional; sea para el ejercicio, desde la Edad Media, de las llamadas profesiones liberales (el derecho o la medicina, en particular), o sea, desde mediados del siglo pasado, para llevar a cabo unas tareas que, cada vez más, exigían unos conocimientos técnicos superiores, para lo cual se crearon cátedras especializadas

dentro o fuera de la Universidad clásica o, incluso, las primeras universidades técnicas de Europa.

Pero, en el final del siglo XX, la situación ha adquirido unos rasgos nuevos y particulares. Actualmente la capacitación profesional ha de permitir una continua renovación de los conocimientos para favorecer los cambios científicos y sociales en curso. Este tipo de capacitación desborda el ámbito de las tradicionales profesiones de corte liberal para extenderse hacia las demandas surgidas de las empresas organizadas, actualmente, según sus propios procedimientos de dirección y de administración y que utilizan medios e instrumentos a menudo sofisticados para ofrecer sus productos o sus servicios en mercados crecientemente competitivos. Con sus propias peculiaridades, ni el cada vez más preponderante sector de los servicios, ni las propias profesiones liberales, ni la misma Administración Pública escapan a esta realidad que parece imponerse de forma ineluctable.

8. Una segunda observación apunta a que el aprendizaje especializado antes citado no se adquiere ya únicamente en la Universidad o en otras instituciones de enseñanza superior: es necesario complementarlo con la propia práctica profesional. Pero, asimismo, esta práctica profesional o la formación en los talleres y demás centros productivos y en las asociaciones profesionales no abarcan tampoco la totalidad de la formación requerida. Si hasta hace pocas décadas los centros de educación superior se centraban aún en la formación de una élite, ahora la mayor sofisticación de las tareas a desarrollar en los centros de trabajo ha ampliado considerablemente la población que ha de disponer de una formación superior.

9. De las instituciones de educación superior se espera, además, que den una formación distinta de la que impartían unos años atrás. La Comunicación de la Comisión Europea de 12 de noviembre de 1997, lo precisó al formular los nuevos objetivos que ha de tener este tipo de educación, los cuales han de ceñirse a:

“El desarrollo de la capacidad de empleo a través de la adquisición de competencias necesarias para promover, a lo largo de toda la vida, la creatividad, la flexibilidad, la capacidad de adaptación y la habilidad para aprender a aprender y a resolver problemas”.

10. En lo que atañe a la demanda de investigación y al desarrollo comercial de los resultados de la misma, no es necesario insistir en la importancia que las instituciones de enseñanza superior – y, en particular, las universidades - tienen en el fomento del crecimiento económico. Se configura un nuevo esquema de relaciones entre las empresas, la Administración Pública y los centros de investigación y de formación superior.

Tan importante como la investigación y el desarrollo efectuados en las propias empresas, es la investigación realizada en las universidades y en los demás centros y laboratorios especializados. La investigación básica, desarrollada en gran medida por las universidades, permite, en muchas ocasiones, a las empresas explorar nuevas oportunidades tecnológicas y comerciales.

11. Desde un punto de vista económico, la aplicación de la investigación y el desarrollo a la actividad productiva no requiere el mismo tratamiento en todas las sociedades. En la mayoría de ellas –y éste parece ser el caso de España- el anhelo de desplazar las fronteras del conocimiento ha de ir acompañado de una preocupación particular en introducir y aplicar debidamente la tecnología descubierta e introducida en otros países. Por esto es aconsejable que la investigación se lleve a cabo con un nuevo espíritu y con una especial voluntad de colaboración. Tal es el caso del establecimiento de redes integradas de institutos de investigación - sean o no universitarios – de consultoras o de empresas instaladas en los propios campus universitarios, relacionadas entre sí de forma flexible con el fin de favorecer sinergias entre ellas y alcanzar objetivos conjuntos de investigación.

12. Los cambios afectan también a los procedimientos de provisión de los servicios educativos. La Universidad ha de considerarse, en cierto modo, como una parte del sector de servicios. Estas instituciones suministran servicios -es decir, productos intangibles- como son los propios de la enseñanza y de la investigación y es precisamente aquí donde se dan actualmente los mayores y más significativos cambios de la sociedad contemporánea.

Los servicios no se gestionan como en el pasado cuando, en su gran mayoría, se trataba de servicios personales. Actualmente, en gran medida se organizan con normas parecidas a las de los procesos industriales, a menudo con equipamientos complejos y con formas de financiación a largo plazo, las cuales requieren la elaboración de sofisticadas políticas de gestión financiera de las inversiones por parte de las instituciones proveedoras de dichos servicios.

La aplicación de estas formas contemporáneas de provisión de servicios conlleva, asimismo, una cierta estandarización de los mismos que, limitada a ciertas operaciones, resulta ser la única forma de asegurar su calidad, en particular en periodos de fuerte aumento de las necesidades a cubrir, como es actualmente el caso de la educación superior. A su vez, las profundas transformaciones tecnológicas en curso - singularmente en los sistemas de información y de comunicaciones- y la probable disminución a largo plazo de los costes unitarios de acceso a las mismas están alterando la naturaleza y la organización del trabajo, incluso en las propias universidades. Es de esperar que estas instituciones no sólo sean capaces de incorporarse a este proceso de cambio sino que sean capaces de dirigirlo.

13. La utilización de estos instrumentos por parte de otras organizaciones que suministran servicios de enseñanza con fines lucrativos, como ocurre en las llamadas universidades corporativas, alertan acerca del futuro de las universidades y de las demás instituciones de enseñanza superior, y obligan a valorar adecuadamente las oportunidades que se les presentan, en particular, con el empleo creciente de las tecnologías. En efecto, si se toma una actitud despectiva o ciega ante este fenómeno, las universidades corren el

peligro de quedar progresivamente al margen de aquellas sociedades en las que, desde hace mucho tiempo, han ocupado un papel central. Pero también podrían pagar caro su falta de preparación si ampliaran, de forma improvisada, el marco de sus actividades más allá de las que efectúan actualmente, sin tener una idea correcta de sus propias limitaciones y sin emprender previamente las reformas necesarias.

14. La adaptación de la educación a las nuevas exigencias de nuestro tiempo no es una cuestión que afecte exclusivamente a las actuales instituciones de enseñanza superior. Se trata de un tema que interesa y que, en muchos países, preocupa hondamente al conjunto de la sociedad. Además de dichas instituciones, los distintos agentes y organismos de la vida económica y social y las Administraciones Públicas se ven implicadas en la nueva fase de estructuración de los niveles superiores del sistema educativo y, en particular, de las universidades.

Ciertamente, las tres instancias sociales antes mencionadas habrán de colaborar íntimamente en este proceso de reforma ya iniciado. Sin embargo, el problema fundamental radica en saber si este proceso será encabezado por las propias universidades o si, por el contrario, éstas irán a remolque de la iniciativa que tomen las otras fuerzas sociales. Ello se revela especialmente decisivo en las cuestiones relativas a la futura configuración de las enseñanzas y de los correspondientes currícula y a la forma en que ha de darse un impulso y ha de organizarse la investigación (singularmente la investigación aplicada). En ambos ámbitos, la actividad de las instituciones de enseñanza superior ha de repercutir en resultados directamente orientados al resto de la sociedad que han de ser consecuentemente evaluados.

1.3. Ampliación del número de estudiantes y diversificación de su perfil.

15. Como en la mayoría de países avanzados, las transformaciones sobrevenidas en las últimas décadas en la Universidad española no son, únicamente, la consecuencia de la

ampliación de la demanda de formación universitaria en nuestro país -que, por supuesto, ha sido muy notable-, sino también del cambio en la naturaleza de la misma.

16. Consideremos, en primer lugar, la ampliación de la demanda universitaria. El crecimiento del número de estudiantes de enseñanza superior en España ha sido, sin duda, espectacular. Mientras en el curso 1959-60, la población universitaria era de 170.602 estudiantes matriculados, en el curso 1998-99 esta cifra ascendía a 1.583.297 de estudiantes matriculados; es decir, en cuatro décadas, sus efectivos se han multiplicado por más de nueve (véase el cuadro 1). En 1996, el número de estudiantes matriculados en educación superior representaba el 27,3%¹ de la población de edad comprendida entre los 18 y los 21 años y el 19,8% de la comprendida entre los 22 y los 25 años, aunque estos porcentajes descendían hasta el 12,8% si consideramos el grupo de edad comprendido entre los 17 y los 34 años (véase el cuadro 2). La tasa de acceso en España, -es decir, los nuevos matriculados con relación a la población en edad teórica de iniciar los estudios- era, en 1992, del 41% para los hombres y del 46% para las mujeres, unas tasas de las más altas del área de la OCDE. Sin embargo, las tasas de graduación -es decir, los graduados en relación a la población en edad de completar los estudios- eran, asimismo en 1992, sensiblemente inferiores: del 20% en el caso de los hombres y del 29% en el caso de las mujeres, porcentajes mucho más bajos que los que se dan en países como Estados Unidos, Australia, Japón o el Reino Unido -especialmente en el caso de la población masculina - (véase el cuadro 3).

Esta evolución ha sido común a la mayoría de los países desarrollados. Entre 1960 y 1975, el número de estudiantes en los países de la OCDE pasó de 6,3 millones a cerca de 17 millones, con una tasa de incremento de la educación superior del 7,2% anual, cuando -durante este mismo período- el conjunto de los demás niveles de la enseñanza creció únicamente a un ritmo del 2,1% anual.

¹ Este número hace referencia a la tasa neta de matriculación que se calcula dividiendo el número de estudiantes de educación terciaria incluidos en un intervalo de edad determinado por el total de la población de ese mismo intervalo de edad.

Aunque este crecimiento tan acentuado propició, en su momento, la formulación de muchas teorías que sustentaban la continuidad del mismo en las décadas siguientes, esta última se vio quebrada - salvo en contados países - a mediados de los años setenta, abriéndose entonces un paréntesis de expansión más moderada que no se cerró hasta la segunda mitad de los ochenta. España sufrió un fenómeno parecido, pero en este caso la ruptura del ritmo de crecimiento se produjo a finales de la década de los setenta (véase el cuadro 1).

17. Si el crecimiento durante la década de los 60 explicaría, en gran medida, la crisis del sistema universitario que tuvo sus manifestaciones más espectaculares a partir de 1968, su interrupción ulterior revelaría -según muchos expertos- algunos fenómenos relacionados ya con el cambio cualitativo operado en las instituciones universitarias; tanto más cuanto, en aquellos años, la mayoría de los gobiernos europeos relajaron las condiciones de acceso a la enseñanza superior. Esta relajación no se circunscribió a las universidades de la Europa continental, donde la educación superior siempre había sido considerada responsabilidad de la Administración Pública. En el propio Reino Unido, tras la publicación del Informe Robbins que abogaba por la extensión de la educación superior, la Administración Pública estableció el sistema de Politécnicos, con el objetivo de ampliar la oferta.

Varias son las razones que se han dado para explicar la moderación, a mediados de los años 70, del crecimiento de la enseñanza superior.

En primer lugar, se cita el estancamiento del número de estudiantes de la enseñanza secundaria no obligatoria. Este es, sin duda, un fenómeno general en los países del área de la OCDE, si bien en España tuvo unas connotaciones particulares.

Habitualmente, el crecimiento del número de estos estudiantes ha tenido lugar como consecuencia de la propia valoración que dicha enseñanza ha gozado como vía para la incorporación de aquéllos al mercado de trabajo. Según esto, la educación secundaria no obligatoria dejó de ser solamente un camino de preparación para la educación superior y

se convirtió en un instrumento de adquisición de unos conocimientos y de unas prácticas aptas para lograr un empleo, aumentando la preparación de quienes alcanzan esta formación como nivel educativo máximo en su vida profesional. En suma, el desarrollo autónomo de la educación secundaria depende, en gran medida, de su significación profesional. Ello no obsta, por supuesto, para que el propio aumento del número de quienes alcanzaban dicho nivel de preparación pudiera también incidir en la demanda ulterior de una formación superior -que tiene ya un carácter primordialmente profesional y post-secundario-, proceso éste estimulado por las nuevas necesidades laborales de la economía contemporánea.

Sin embargo, en el caso español esta evolución ha seguido una pauta, en ciertos aspectos, diferente. La enseñanza secundaria no ha logrado alcanzar la significación suficiente para desear cursarla por sí misma una vez superada la etapa obligatoria. Algunos datos ponen de manifiesto esta particularidad: en 1996, el porcentaje de la población española entre 25 y 64 años que había alcanzado como nivel más alto de educación el segundo ciclo de educación secundaria era únicamente del 13%, por debajo de los países más avanzados como Austria (63%), Alemania (60%), Suiza (58%), Reino Unido (55%) o Estados Unidos (52%), pero también por debajo de otros países mucho más próximos a nuestro perfil socioeconómico, como Italia (30%), Irlanda (28%) o Grecia (25%) –véase el cuadro 4-. Es posible que la reforma actualmente en curso de la enseñanza obligatoria pueda modificar estas circunstancias, de forma que el porcentaje español pueda acercarse más al promedio europeo, en la medida que la posible continuidad hacia estudios propios de la secundaria no obligatoria facilite su prolongación a la enseñanza superior.

En segundo lugar, para explicar la ruptura del crecimiento de la educación superior, se aduce la estructura rígida de este nivel de formación en los países europeos, donde la universidad humboldtiana ha constituido el paradigma de la enseñanza superior, teñido de un cierto carácter elitista. De esta manera, la enseñanza se dirigía, fundamentalmente, a un solo tipo de estudiantes –los estudiantes a tiempo completo- con estudios de duración prolongada y orientados a una incorporación profesional de corte liberal o

técnico superior. En este sentido, la excesiva uniformidad de las instituciones de enseñanza superior, por una parte, y la escasa diversidad de los servicios de formación ofrecidos por las diferentes universidades explicarían las dificultades para el mantenimiento de la tendencia de crecimiento acelerado de los años sesenta y primera mitad de los setenta.

18. Aun así, ya se ha señalado que, a mediados de la década de los 80, volvió a retomar fuerza la tendencia al crecimiento de la formación universitaria, con altas tasas de incremento que solo recientemente parecen haberse frenado nuevamente en algunos países. En el caso español, esta recuperación no ofrece dudas: mientras, durante el curso 1984-85, el número de estudiantes matriculados en las universidades españolas fue de 788.168, mientras que en el curso 1998-99 dicha cifra ya se había duplicado (véase el cuadro 1). Esta nueva expansión de la demanda de estudios universitarios se refleja en la evolución de las cifras de estudiantes de nuevo ingreso en los primeros cursos de la enseñanza superior desde mediados de los años 80. La tasa de variación anual media desde entonces de estos nuevos matriculados ha sido del 4,5% (véase el cuadro 5).

Entre las razones que se aducen para explicar esta segunda fase de rápido crecimiento destaca la progresiva incorporación de las mujeres a la enseñanza superior (en España, la participación femenina alcanzaba el 53,8% del total de universitarios, en 1997). Pero, además, se subraya muy especialmente la progresiva modificación del sistema de enseñanza superior en Europa, donde la lenta diversificación operada en el seno de las universidades y la consolidación de un sector no universitario de enseñanza superior han atraído nuevos efectivos a sus enseñanzas (véase el cuadro 6).

19. Como consecuencia de lo anterior, se ha ampliado el mercado de graduados superiores, lo que ha favorecido el crecimiento del empleo en tareas de nivel medio y superior, en perjuicio de las tareas de menor cualificación. Los graduados superiores no ocupan ya, por tanto, un lugar periférico en el mercado laboral, ni se dirigen a sectores tradicionales, como los propios de las profesiones liberales. Así, en Alemania, los titulados superiores pasaron de representar un 7% de los ocupados en 1976 a un 10% en

1987. Un proceso parecido se observa en otros muchos países, como en los Países Bajos en que dicho porcentaje ha pasado del 13% en 1979 al 16,6% en 1985, o en Suecia donde ha aumentado del 7% en 1976 al 12% en 1991. España tampoco ha sido ajena a esta tendencia general: los titulados universitarios han pasado de representar poco más del 5% de la población ocupada en 1976, a situarse alrededor del 17% en 1997. Por supuesto, esta creciente incorporación de titulados superiores al mercado laboral no se ha producido de forma uniforme en todos los sectores de actividad. En las áreas de ingeniería, de administración de empresas y en el ámbito de la salud es donde se ha manifestado una mayor demanda de aquéllos. Sin embargo, en el resto de actividades también se ponen de manifiesto ventajas comparativas en el mercado de trabajo para los titulados universitarios o similares.

20. La expansión en el número de graduados superiores ha preocupado, ante el temor que la misma provoque un exceso en el “stock” de educación. Sin duda, en este crecimiento han influido tanto circunstancias familiares y sociales, como el coste relativamente bajo de los estudios para sus usuarios. Es cierto también que se han producido ciertos excesos en algunos sectores y en ciertas especialidades y es tarea de los responsables de la Administración Pública orientar debidamente las demandas individuales hacia las áreas más apropiadas, evitando la adopción de políticas excesivamente rígidas en la dirección del empleo.

A este respecto se olvida a menudo que los titulados superiores disponen de una mayor flexibilidad y habilidad para afrontar los cambios que tienen lugar en los sistemas culturales y productivos. Se ha puesto de relieve que la formación superior sigue generando aún elevadas tasas de rentabilidad tanto a nivel individual, como a escala social. Aunque estas cifras hay que usarlas con las debidas precauciones, mientras en 1981 los licenciados universitarios, entre la población de 16 a 64 años, obtenían -en promedio- unos rendimientos privados superiores en un 44,3% a los bachilleres, en 1995 este porcentaje había ascendido a casi el 49%. Esta ventaja era aún más manifiesta en el intervalo de edades entre los 16 y los 40 años. Lo mismo puede decirse de la comparación entre los rendimientos que obtienen los diplomados superiores respecto a

las personas que sólo tienen estudios medios (véase el cuadro 7). Asimismo, los estudios superiores reducen significativamente la probabilidad de sufrir una situación de desempleo y aumentan, en cambio, la probabilidad de lograr contratos laborales permanentes (véase el cuadro 8).

21. En suma, de lo anteriormente expuesto, se pueden establecer las siguientes indicaciones:

En primer lugar, cualquier política de futuro de la educación superior en España ha de considerar la situación y los problemas de la educación secundaria, particularmente en su tramo no obligatorio, habida cuenta que esta etapa ha dejado de ser, en los países desarrollados, únicamente un camino de preparación para la enseñanza superior.

En segundo lugar, tanto el nuevo papel que desempeña la enseñanza secundaria como los cambios cualitativos acontecidos en la enseñanza superior otorgan un mayor relieve a los aspectos profesionales para los que prepara nuestro sistema de educación superior.

En tercer lugar, la educación superior ha de proveer a la sociedad de formas nuevas y renovadas de enseñanzas para atender debidamente a las nuevas clases de estudiantes, de nuevas formas de organizar el aprendizaje y de nuevas salidas profesionales. Mientras sigue siendo cierta la alta valoración de la enseñanza como actividad, ha de insistirse en que el proceso no debe agotarse ahí, sino que su objetivo principal es el aprendizaje por parte del alumno; de manera que en el binomio “enseñanza-aprendizaje” es imprescindible poner el énfasis en este último aspecto, entendiendo la enseñanza como un sistema para facilitarlo; como un medio más que como un fin en sí mismo. El aprendizaje es algo personal en tanto que es un proceso que produce un cambio en el estudiante, cambio referido no sólo a su modo de pensar y sentir, sino también en su actuación, respondiendo así a los tradicionales saberes, como saber, saber hacer y saber estar.

Por último, las instituciones de enseñanza superior han de organizarse de la forma más eficiente para el cumplimiento de los objetivos que les señala la sociedad actual.

No se trata de efectuar arriesgadas previsiones de futuro sino más bien de fijarse atentamente en algunos de los aspectos ya irreversibles de nuestra propia realidad.

2.- Obstáculos a la reforma

22. Son numerosas las anomalías que aquejan al sistema de enseñanza vigente. En su mayoría, responden a la ausencia de una adecuada correspondencia entre la programación curricular y las nuevas exigencias que impone la sociedad y que expresan los propios estudiantes. El origen de este desajuste se encuentra, a menudo, en la falta de flexibilidad de un sistema basado hasta ahora en criterios de excesiva uniformidad. Subrayemos algunas de estas anomalías:

- En primer lugar, los desajustes entre el sistema de educación impartida y el número de egresados de la Universidad con relación al número de los estudiantes que ingresan en ella (véase sección I, apartados 16 y 30).
- En segundo lugar, los desajustes entre los objetivos de los planes de enseñanza y las demandas que provienen del mercado de trabajo. En los últimos años, la prensa internacional se ha referido en muchas ocasiones y de forma crítica a la cultura existente “que privilegia los resultados académicos por encima de las salidas profesionales y a la que se culpa de las relativamente bajas expectativas de empleo entre los estudiantes”. En ella, se insiste en la necesidad de organizar adecuadamente los servicios de asesoramiento a dichos estudiantes para “estimularlos a pensar en sus carreras desde el comienzo de sus estudios y a que lo hagan con mayor conocimiento de causa” (Financial Times, 23 mayo 1997).
- En tercer lugar los desajustes entre los sistemas educativos nacionales y la realidad de un espacio educativo europeo que ha de contemplar un área cultural y económica cada vez más integrada y más globalizada, en la que los flujos de personas y de actividades no se detienen ya ante las fronteras habituales. Es altamente previsible que la utilización del sistema de créditos, la evaluación de la calidad de las instituciones académicas con una mayor referencia a la dimensión europea y la progresiva constitución de un mercado de trabajo de ámbito europeo van a ofrecer a los estudiantes más oportunidades de enseñanzas

nuevas y más flexibles, ya sean a tiempo completo, a tiempo parcial o de formación continuada, presencial o virtual. De esta manera, la movilidad será más fácil y más satisfactoria, asimismo, desde un punto de vista cualitativo. Estas cuestiones fueron objeto de atención en la declaración de Bolonia de junio de 1999 (véase texto 1 en el Anexo).

23. A menudo se suele aducir una serie de obstáculos que parecen oponerse a la adecuada y puntual adaptación de las instituciones de enseñanza superior a las nuevas circunstancias.

En muchos casos, estos obstáculos nacen de la dificultad de modificar el sistema de enseñanza superior como efecto, en general, de presiones profesionales de orden corporativo. Citemos los siguientes:

- La rigidez del estatuto del profesorado. Esta rigidez reviste, en muchas ocasiones, la forma de equiparación al régimen de la función pública, pero es posible que los problemas no nazcan exclusivamente de esta circunstancia. El año pasado, un informe del Ministerio Federal alemán de Educación y de Tecnología advertía que
“existe una impresión generalizada que las instituciones de enseñanza superior podrían y deberían ser más eficaces si la libertad académica no supusiera que los profesores apenas responden de sus actuaciones y que únicamente pueden corregirse los abusos extremos de privilegios y de derechos”.
- La normativa de aquellos títulos académicos que fijan las condiciones de ingreso para el ejercicio de ciertas profesiones regladas.
- La tradición académica en la forma de impartir las enseñanzas que está condicionada, en gran medida, por una lógica de carácter disciplinar.

- La propia debilidad del sistema productivo de ciertas sociedades, no demasiado propenso a incorporar la innovación en sus decisiones.
- La opinión pública sobre el mundo universitario, que lo considera como un colectivo alejado de los problemas comunes al resto de la sociedad y el trato con el cual no le es siempre comprensible.
- Finalmente, el riesgo político que a veces supone tomar decisiones valientes para la transformación de las estructuras universitarias.

3.- Algunas cuestiones de la Universidad en España

24. La historia reciente de la reforma de la enseñanza superior en España muestra que nuestro país no ha quedado al margen de muchos de estos problemas. Señalemos algunas de las dificultades que, sin duda, pueden aplicarse al caso español; éstas se refieren al tema de la diversificación de las enseñanzas, a la financiación de las universidades, al personal de las mismas y a las tareas de investigación que tienen lugar en ellas.

3.1. Los estudios

25. En España, la diversificación de los sistemas de enseñanza superior ha resultado más difícil como consecuencia de la equiparación entre educación superior y educación universitaria. La Ley General de Educación de 1970 abrió las puertas a la incorporación de la enseñanza superior no universitaria a la Universidad (véase texto 2 en el Anexo). De esta manera, las Escuelas Superiores y Técnicas de ingenierías y de arquitectura, así como los estudios de administración de empresas, de magisterio, de enfermería, entre otros, pasaron a formar parte del sistema tradicional de la Universidad. Ello tuvo un doble efecto: por una parte se uniformizaron las normas y los modelos de organización de toda la enseñanza superior; por otra, la posibilidad de establecer un sistema de carreras de menor duración para la obtención de diplomas quedó, en la práctica, desvirtuado por una referencia poco razonable a un concepto de calidad entendida según los esquemas de la enseñanza superior estructurada en Facultades y Escuelas Superiores, con títulos equivalentes a licenciaturas, y con una duración prolongada de los estudios, impartidos por un profesorado al que se debía exigir también una capacidad investigadora.

La Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983 supuso una oportunidad para adaptar la Universidad española al modelo de la Universidad europea, concebida como una institución donde se conjuga la enseñanza superior y la investigación. Puede decirse que, en ciertos aspectos, la oportunidad fue aprovechada; en particular, el considerable

aumento de las tareas de investigación ha contribuido eficazmente a transformar de forma muy positiva el sistema de educación superior.

Pero, en otros aspectos, la LRU no ha aportado los cambios necesarios. La fecha de promulgación de dicha Ley coincidió con la clara percepción, en la mayoría de países avanzados, de las limitaciones de la Universidad tradicional, circunstancia que en España, entonces, sólo se apreciaba tenuemente. En nuestro país, la expansión de la demanda universitaria fue acogida por la Universidad -y por la propia sociedad- según los moldes heredados de su pasado reciente, apenas rejuvenecidos por la nueva Ley. Por ello no ha de sorprender que los efectos de dicha expansión fueran condicionados por una estructura institucional que los desvió en determinadas direcciones. La adaptación de las necesidades de formación a los cambios que supuso el incremento de la demanda universitaria se efectuó según una organización y una concepción excesivamente rígidas de la educación superior. De ahí que ello haya derivado en una especialización forzada y en la utilización de métodos discutibles para adecuar dicha estructura institucional a la realidad de las enseñanzas requeridas.

Por lo demás, la formación profesional superior al margen de la Universidad se ha introducido muy recientemente, por lo que, hasta el momento, no es posible calibrar su futuro alcance (véase texto 3 en el Anexo).

Aún así, puede decirse que el escaso desarrollo de un sector de formación profesional superior es también una característica específica de España dentro del área europea en la cual, paralelamente al sector universitario, existe un sector de enseñanza superior no universitaria. El cuadro 9 muestra como, en nuestro país, el porcentaje de graduados en formación superior no universitaria respecto a la población correspondiente al intervalo de edad típico de graduación es únicamente del 2%, porcentaje muy inferior al 11% que, en promedio, se da en los países de la Unión Europea. En Europa, solo existe un sistema único de enseñanza superior, confiado a las universidades, en España, en Suecia y en el Reino Unido.

26. La reforma de los planes de estudio que, con buen criterio, introdujo la LRU se vio obstaculizada por la participación de intereses corporativos, intereses que derivan, en gran parte, de la tradición estamental legada por la Dictadura. Esta circunstancia ha puesto de manifiesto graves limitaciones estructurales en el tipo de gobierno de la Universidad española, que se abordarán más adelante. En este contexto, el profesorado estuvo más atento a establecer nuevas titulaciones a partir de especialidades disciplinares y de investigación que a atender las necesidades que la sociedad expresaba y que ya llegaban a la Universidad, singularmente a través de las peticiones de los estudiantes (véanse los cuadros 10a y 10b). Así, cuando una titulación propuesta suponía una innovación, la lógica del sistema pedía la correspondiente creación disciplinar de un área de conocimiento o de un departamento, creación motivada a veces más por los deseos de independencia de los profesores respecto de otras áreas de conocimiento que por la existencia de un fundamento de carácter científico que la sustentara.

27. Los efectos de alargar los estudios –que se han traducido en un aumento del número de créditos exigibles, una vez definidos éstos en términos de horas de clase-, para que así condujeran a una licenciatura o equivalente, han acentuado la tendencia a uniformizar las enseñanzas más que a aumentar su variedad y a tomar como referencia un mismo patrón de calidad y de idoneidad para toda la enseñanza superior. Si examinamos las titulaciones oficiales más recientes, se adivina la tendencia a añadir estudios de licenciatura a los que, originariamente, se consideraban estudios de ciclo corto.

28. Aunque la LRU ensayó en España un modelo mucho más flexible de organización curricular y aunque se reconoció, también, la existencia de títulos propios de las universidades, los sistemas de financiación, la larga tradición reglamentista de las salidas profesionales y la tendencia a acreditar los estudios más por requisitos previamente establecidos y decididos por el Consejo de Universidades- y no por las Administraciones Públicas- que por los resultados académicos y profesionales de los planes de estudio no ha propiciado que el sistema se desprendiera de los hábitos tradicionales de presión sobre las Administraciones Públicas. De esta forma, muchos de los títulos propios de las universidades, equivalentes a estudios de pregrado (diplomaturas, licenciaturas,

ingenierías y equivalentes), han acabado siendo aceptados como títulos de reconocimiento oficial.

29. La demanda de estudios superiores no ha podido ser atendida responsablemente por las universidades existentes, hasta fechas muy recientes. A esta demanda se ha respondido con la creación de nuevas instituciones universitarias (véase el cuadro 11), todas ellas del mismo corte, aunque los motivos para su creación fueran muy distintos a los que dieron lugar a las universidades ya establecidas. No obstante, ha sido la creación de estas nuevas universidades -más que el aumento de la oferta en las ya existentes- lo que ha permitido ampliar el número de estudiantes matriculados en ciertos estudios (particularmente en los estudios técnicos).

Los sistemas restrictivos de acceso han pervertido, parcialmente, la elección inicial de los estudiantes que, además, han mostrado una baja tendencia a la movilidad, limitada en gran parte por la carencia de las correspondientes estructuras de acogida y por la escasa entidad de las ayudas para esta finalidad.

30. La Ley contempla, primordialmente, el sistema tradicional de estudiante a tiempo completo que se incorpora a la Universidad al término de los estudios secundarios. En España, los estudiantes a tiempo parcial son poco menos de una cuarta parte de la población universitaria en estudios de pre-grado (de ciclo corto y de ciclo largo). La naturaleza de la formación que se espera de la enseñanza superior permite prever un desarrollo importante de los estudios a tiempo parcial y de los estudios en régimen de formación continuada.

Este hecho y otros ya citados más arriba explican la elevada tasa de abandonos de los estudios y la acusada desviación entre la duración oficial o previsible de los estudios y su duración real. Hay que resaltar -como ya se ha dicho anteriormente- la diferencia considerable (entre 10 y 20 puntos) entre las tasas de acceso y las tasas de graduación, especialmente en España, en Alemania, en Francia y en Holanda (véase el cuadro 3). Datos aportados por el Consejo de Universidades permiten afirmar que, en 1993, se daba

un 35% de repetidores entre los estudiantes de primer curso de las Escuelas Técnicas Superiores, y de las Escuelas Universitarias (asimismo de carácter técnico) y un 17% en los centros de Ciencias de la Salud.

De la comparación de las ratios entre graduados y nuevos matriculados en años recientes, se observan -para el curso 1994-95- tasas de graduación del 58,6% en las facultades, del 62,3% en las Escuelas Técnicas Superiores y del 34,5% en las Escuelas Universitarias Técnicas (véase el cuadro 12).

31. Los estudios post-universitarios se han establecido, por lo general, con este carácter, a continuación de los reglados y además al margen de éstos. Algunas universidades han creado entidades especiales para estas enseñanzas, en parte con el fin de protegerlas de una lógica disciplinar que, si bien está justificada en el doctorado, carece, en cambio, de significado en otros casos donde es más decisiva la aportación del mundo profesional y del mercado de trabajo. Finalmente, con buen criterio, no se han regulado estas enseñanzas, lo que ha permitido ensayos valiosos e innovadores en este ámbito. No obstante, su falta de referencias las ha convertido en un entramado de difícil comprensión. Es probable que la raíz del problema no esté tanto en su variedad y en su falta de regulación, como en la excesiva rigidez de lo que se conoce por estudios reglados.

32. Es muy limitado el conocimiento que se tiene de la realidad universitaria española, particularmente en lo que se refiere al itinerario del estudiante en su carrera universitaria y, luego, en su posterior ejercicio profesional. En las siguientes secciones de este Informe se insistirá de nuevo sobre la necesidad de disponer de una mayor información sobre estas cuestiones. Esta dificultad es notoria a la hora de calibrar la situación de los titulados en el momento de formular sus demandas laborales. En España, la proporción de estudiantes por grandes áreas de estudios muestra que está por debajo del promedio de la Unión Europea en Ciencias Naturales, Humanidades e Ingeniería y Arquitectura, y por encima del mismo en Ciencias de la Salud y, sobre todo, en Derecho y Economía.

Por su parte, se advierte, como ya se ha dicho, que se separan, cada vez más, las expectativas de rendimientos entre quienes disponen de una titulación superior y el resto de la población, pero también que se acorta la diferencia entre los que disponen de títulos de ciclo corto y los que disponen de títulos de ciclo largo.

Además, se ha constatado que las probabilidades de desempleo son menores entre los diplomados en Ciencias de la Salud, seguidos por los licenciados en esta misma área, los ingenieros superiores y los licenciados en Ciencias Naturales. Sin embargo, cualquier conclusión firme sobre estas tendencias requeriría una mayor y más precisa información al respecto.

3.2. Problemas de financiación

33. Durante las dos últimas décadas se han producido cambios destacados en los modelos de financiación de la enseñanza superior en bastantes países de la OCDE, lo cual ha llevado, en general, a modificar el método de asignación de los fondos públicos, aunque manteniendo el gasto público total. En particular, los sistemas incrementalistas han sido sustituidos, en general, por modelos más objetivos de determinación de las subvenciones, modelos que difieren por el grado de libertad en el uso de estas subvenciones y, también, por la fórmula que determina su volumen en función de los inputs y/o los outputs.

En la mayoría de los casos, la subvención directa a las universidades se ha ido complementando con incrementos relativos en las tasas universitarias. Esto ha ocurrido tanto en los países que han contado tradicionalmente con modelos mixtos de financiación (Estados Unidos, Canadá, Holanda) como en aquéllos que prácticamente habían eliminado las tasas (Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido). Sin embargo, hay que resaltar que este crecimiento de los precios se ha compensado mediante el uso de nuevos instrumentos de financiación que se ofrecen a los estudiantes. Estos suelen incluir una combinación de becas, trabajo en campus, préstamos y préstamos-renta, que les permita hacer frente a los costes directos e indirectos de los estudios superiores. En al menos

cincuenta países, incluyendo la práctica totalidad de los países europeos, existe algún tipo de programa de crédito.

La expansión de la financiación universitaria durante estos años se ha visto condicionada por la herencia de lamentables descuidos seculares. La necesidad de afrontar urgencias inaplazables puede explicar algunas de las características de un sistema que muestra una manifiesta dificultad para adaptarse a procedimientos más racionales que el puro incrementalismo como forma de atribución de las subvenciones, que tolera déficits presupuestarios o que opera, a menudo, de forma poco transparente en la distribución de las subvenciones directas.

34. A partir de los últimos datos publicados por la OCDE podemos contextualizar el sistema de financiación español con relación al de otros países de la siguiente manera:

- En 1995, el gasto total (público y privado) por estudiante universitario era de 4.944 dólares, mientras que la media en los países de la OCDE era de 8.134 dólares², situándose España por debajo de todos los países de la Unión Europea excepto Grecia que gastaba 2.716 dólares. Sin embargo, el esfuerzo en educación superior ha crecido en los últimos años desde el 0,6% del PIB en 1985 hasta el 1,1% del mismo actualmente, un valor cercano al promedio de la OCDE (véanse los cuadros 13 y 14).
- Un 24% de este gasto supone la aportación privada y el 76% restante es la aportación pública. En el resto de la Unión Europea la aportación privada es menor y sólo se dan unas proporciones semejantes en Irlanda y en el Reino Unido, países en los que la aportación privada representa el 30% y el 28% respectivamente (véase el cuadro 15). Sin embargo en los países en que la aportación privada –por vía de las tasas- es relativamente elevada, la ayuda indirecta a los estudiantes y a las familias por parte de la Administración Pública es también elevada. En este sentido, la contribución privada del Reino Unido se

reduce finalmente al 10% y en Irlanda al 21%; en cambio, en España prácticamente se mantiene.

- Las ayudas públicas a los estudiantes (becas y préstamos) representan el 7% del gasto público en educación superior –el 5,4% del gasto total-, situándose España en este concepto por debajo del resto de países de la Unión Europea, excepto Italia y Austria (6%), Portugal (4%) y Grecia (2%). La ayuda a los estudiantes suele ser más elevada en los países con tasas más altas con relación al gasto por estudiante, por esto Francia y Alemania, con el 9%, tienen valores similares a España, ya que en estos países las tasas de matrícula son prácticamente inexistentes (véase el cuadro 16).

Aparte de estas notas que caracterizan el sistema básico de financiación en España con relación al de otros países, podemos añadir aún algunas consideraciones más.

35. Respecto a los países de su entorno, en España, en lo que atañe al gasto universitario, destaca la debilidad del gasto de personal docente y la elevada proporción de los gastos de inversión.

Una parte del reducido gasto en educación superior respecto a la media de la OCDE hay que atribuirlo a la elevada proporción de estudiantes por enseñante y a las menores remuneraciones del profesorado.

En efecto, en 1996 la ratio estudiantes-profesor en España era de 17, superior a la media de los principales países de la OCDE (que era de 16), y a la de 15 estudiantes por profesor que se toma como objetivo a corto plazo (véase el cuadro 17), teniendo en cuenta que las cifras difieren según los distintos centros y áreas.

Las remuneraciones medias del personal (véase, nuevamente, el cuadro 17) y del profesorado en particular (véase el cuadro 18) son bajas, cuando éstas se comparan con

² El valor en dólares, que ofrece la OCDE, está convertido de acuerdo con la paridad del poder de

las de la práctica totalidad de los países de la OCDE, aspecto que debe ser considerado, con suma atención, dada la creciente movilidad de los investigadores dentro de la Unión Europea. Las remuneraciones se sitúan en 27.025 dólares en España, en contraste con los 56.917 dólares en Bélgica, los 54.336 dólares en Irlanda y los 44.404 dólares en Italia, países cuya renta per cápita no está tan alejada de la española como podrían sugerir estas cifras.

36. Tal como muestra el cuadro 19, en 1995 España destinaba aproximadamente un 20% del gasto universitario a inversiones, porcentaje superior a la media de los principales países de la OCDE que sólo alcanzaba el 12%. Esto puede atribuirse a la creación, en este período, de un buen número de nuevas universidades y a la mejoría en la dotación de los campus, de modo que, muy probablemente, esta disparidad entre España y los países más avanzados de la OCDE tenderá a disminuir en los próximos años.

En cambio, el peso superior de las inversiones contrasta con el de los gastos corrientes en bienes y servicios que puede tomarse como un buen indicador de la calidad de las instituciones de enseñanza superior. En España estos gastos corrientes representan un 21% del total de gastos frente al 31% de la media de los principales países de la OCDE.

37. En la última década, en España se ha duplicado el porcentaje de estudiantes que son becarios y ha crecido, asimismo, el importe de las ayudas (véase el cuadro 20). Sin embargo, una comparación con los porcentajes de otros países de la UE lleva a concluir que la cobertura de los programas de ayudas en España es bastante limitada ya que afectaron, en 1996-1997, el 17,3% de los estudiantes. Se puede observar como en el Reino Unido, Holanda, y en los países nórdicos entre el 75% y el 100% de los estudiantes reciben ayudas al estudio. En muchos de estos países los estudiantes son considerados financieramente independientes a partir de los 18 años, lo cual les cualifica para recibir becas y/o préstamos.

En el contexto europeo, España presenta una situación similar (o incluso algo mejor) a la de los demás países mediterráneos (Francia, Italia, Portugal y Grecia), en los que no se llega al 20% de becarios. Sin embargo, con un sistema de préstamos aún muy incipiente y con unas becas de cuantía limitada, los estudiantes universitarios españoles pueden ver restringida su capacidad de elección, especialmente si con ello se desea incentivar su movilidad. Únicamente un 29% de los becarios reciben ayudas para cambio de residencia, de un importe de unas 250 mil pesetas.

La situación es especialmente desfavorable si se comparan las cuantías medias de las becas. Así, en el curso 1996, la ayuda media en España ha supuesto aproximadamente 109 ECU al mes, frente a los casi 200 ECU en Francia y Holanda; y entre casi 300 y 375 ECU en Finlandia, Dinamarca, Reino Unido, Austria y Alemania, y los 433 ECU en Suecia. Para alcanzar estas cifras, la mayoría de los países combinan las becas con los programas de préstamos garantizados por los gobiernos.

A lo largo de los últimos diez años se han transferido a las Comunidades Autónomas las competencias sobre las universidades, aunque la responsabilidad acerca del diseño y la financiación de la política de becas ha seguido residiendo en el gobierno central (con la excepción del País Vasco) hasta 1999. Estos gobiernos autónomos elaboran, en su caso, una política de becas o préstamos para complementar la política general de financiación de los estudiantes universitarios. Esta situación no es muy diferente a la que ocurre en algunos países de estructura federal como Alemania o Estados Unidos, en los que el gobierno central proporciona la mayor parte de la financiación individualizada a los estudiantes, aunque son los gobiernos de los Estados los que regulan y subvencionan a sus respectivas universidades. En este caso, la política de becas se considera generalmente una responsabilidad del gobierno central porque forma parte de las políticas de redistribución de la renta.

En España, el efecto redistributivo de esta política se refleja en el hecho de que las universidades situadas en regiones objetivo-1 de los Fondos Estructurales (las menos desarrolladas de la Unión Europea) tienen unos porcentajes de becarios mayores, en

general, que la media nacional. Cuatro de estas Comunidades Autónomas, Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía y Galicia, tienen los mayores porcentajes de estudiantes becarios tanto en 1990 como en 1994. Estas Comunidades se encuentran entre las cinco de menor renta per capita en 1991 y 1993, y también tienen tasas de escolarización por debajo de la media nacional. En cambio, Madrid y Cataluña tienen menor porcentaje de becarios, un 16% en 1994, frente a una media nacional del 18,6%. Asimismo, las diferencias entre Comunidades Autónomas en porcentaje de estudiantes con beca (entre el 15% y el 27%) son menores que las diferencias en las tasas de escolarización superior (entre el 21% y el 50%).

38. El sistema español de universidades obedece a un modelo descentralizado a nivel territorial. En el conjunto de los países de la OCDE, la Administración central proporciona alrededor del 82% de la financiación de la educación superior en 1995. (véase el cuadro 21). En países de estructura federal como Canadá, Suiza y los Estados Unidos, el gobierno central proporciona una parte sustancial de los fondos públicos en enseñanza superior (el 47%, el 46% y el 37% respectivamente). En 1995, los porcentajes menores correspondían a Alemania (15%) y a Bélgica (16%). En este mismo año, España registraba un porcentaje del 47%; sin embargo, a partir de 1996, con la transferencia completa de las competencias sobre universidades a las Comunidades Autónomas. Con el traspaso de la mayor parte del sistema de becas, España presentará, sin duda, unos porcentajes más reducidos de financiación por parte del gobierno central. En este sentido, probablemente se habrá alcanzado el primer lugar entre los países de la OCDE en cuanto a descentralización del gasto universitario.

En el cuadro 22 se puede observar como, en este nivel del sistema educativo, se presentan diferencias apreciables en cuanto al gasto por alumno (tanto total como corriente). Así, en 1995, las Comunidades con mayor gasto (Canarias y Navarra) superaban en aproximadamente 200 mil pesetas a las Comunidades con menores niveles de recursos por alumno (Valencia, Galicia y Andalucía).

Aún mayor suele ser la dispersión del gasto entre las universidades localizadas en una misma Comunidad Autónoma. Por ejemplo, en 1996, el conjunto de las universidades catalanas era el que tenía un mayor nivel de gasto medio, pero entre ellas mantenían diferencias de gasto sustanciales de 1 a 3,5. En el extremo opuesto, las universidades andaluzas, con un gasto en promedio muy inferior a la media española, también mostraban unas diferencias notables entre ellas en el gasto (de 1 a 2). Y estas diferencias de recursos parecen persistir en el tiempo, tal como sugieren los datos del cuadro 23.

Estas diferencias en el gasto por alumno suelen explicarse por razones de tipo técnico como el tipo de estudio, el ciclo de enseñanza, el tamaño de los grupos, la optatividad de los planes de estudio o el porcentaje de profesores doctores. Asimismo, como es bien sabido, en los niveles de enseñanza superior tienen gran importancia las economías de escala. Debido a la relevancia de los costes fijos, los costes medios disminuyen al aumentar el número de estudiantes matriculados.

Corresponde a la Administración Central garantizar el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales, lo cual exige un mayor conocimiento de la extensión, las causas y las consecuencias de todas estas diferencias en los recursos disponibles por alumno.

3.3. Personal.

39. La expansión del sistema de enseñanza superior ha requerido el aumento del personal docente en la Universidad. No obstante, las estructuras de selección del profesorado y las diferentes clases de personal docente no han podido evitar lo que parece ya una tradición de la Universidad española: la aparición de un número considerable de profesores sobre cuya necesidad no parece haber discusión pero que, en cambio, se encuentran en una situación jurídicamente anómala, ya que están adscritos a la institución mediante una discutible utilización de algunas de las figuras contempladas por la Ley. Parece existir, pues, una falta de adecuación de estas figuras con la realidad de las necesidades de la enseñanza y la investigación.

En 1980 más de las tres cuartas partes del profesorado universitario español era personal contratado. La aplicación de la LRU estabilizó a la mayoría de estos profesores, los llamados Profesores No Numerarios (PNN), mediante un nuevo diseño de los cuerpos docentes y de los sistemas de acceso. Posteriormente, el crecimiento del alumnado universitario ha propiciado la contratación de miles de jóvenes docentes, reproduciéndose nuevamente la situación de partida de la LRU.

Cuando han pasado ya doce años desde la aparición del Informe “La reforma universitaria española. Evaluación e informe”, del International Council for Educational Development (ICED), es muy revelador resaltar hasta qué punto se han cumplido las previsiones, para el año 2000, que figuraban en el capítulo titulado “problemas futuros del profesorado” de dicho informe. Señalaban sus autores que en dicho año “...estarían como profesores estables de la universidad española aquellos jóvenes contratados cuando se promulgó la LRU, con edades entonces entre los 25 y los 45 años”; y que además se estaría ya deteniendo el proceso de crecimiento estudiantil, como había sucedido antes en otros países, aventurando para este fin del siglo una rigidez en las plantillas de profesorado, con escaso crecimiento y, en consecuencia, una “falta de renovación y aportación de nuevas ideas y energía, así como la falta de deseos de innovación”.

En España, tras los diecisiete años transcurridos desde la entrada en funcionamiento de la LRU, se ha puesto de manifiesto un diferente criterio en la aplicación de la norma en las distintas universidades en lo que se refiere a la utilización de las figuras contractuales o de funcionario que la Ley contiene. Mientras algunas universidades se resistieron a utilizar los contratos de Profesor Asociado y de Profesor Ayudante para fines distintos a aquéllos para los que fueron creados por la Ley, en otras universidades se desvirtuaron, ya desde el principio, estas figuras. Por otra parte, también se ha producido una anómala aplicación del sentido que se daba a la figura del Profesor Titular de Escuela Universitaria (PTEU). Algunas universidades convocaron plazas de PTEU, que fueron adjudicadas a jóvenes docentes en período de formación, con el resultado de haber

incorporado a la seguridad en el empleo a jóvenes docentes que son ya funcionarios mientras aún siguen su proceso de formación.

En el curso 1997-98, en el sistema universitario español había un total de 74.098 personas con contratos o plazas de funcionarios en el conjunto de las categorías establecidas en la LRU (véase el cuadro 24). La mitad de los efectivos universitarios destinados a la docencia y a la investigación mantenían una vinculación contractual con las universidades, siendo imposible establecer, a partir de la información de la que se dispone, cuál era el número de personas en formación y cuáles eran los efectivos reales de profesores asociados en los términos establecidos por la Ley. El elevado número de contratos precarios ha sido el factor detonante de las peticiones de una reforma de la vigente LRU que permita la estabilización de una buena parte del personal actualmente contratado, como ya hiciera dicha Ley a partir de 1983.

Es importante señalar que las distintas interpretaciones de la misma norma legal en las diferentes universidades a las que se acaba de aludir han respondido a intereses y presiones directas de distintos colectivos, lo cual ha provocado un desequilibrio notable de la plantilla académica. Pero siendo cierto lo anterior, hay que señalar que, en los últimos años, algunas universidades han hecho ciertas aproximaciones a una gestión estratégica de sus recursos humanos destinados a la formación, a la investigación, a la gestión, y a la administración y los servicios. Se trata de poner en marcha unos procesos de planificación estratégica que definan claramente la orientación y el papel de la institución, teniendo en cuenta la evolución pasada, el presente y la previsión de futuro de su entorno.

Las instituciones que han abordado esta cuestión en toda su magnitud son aún escasas. En la mayoría de las universidades la propia estructura de organización de las mismas, y el modelo de elección de los órganos de gobierno explican las dificultades para acometer dicha tarea. Cuando se puso en marcha la LRU, desde el Ministerio se hizo una aproximación del modelo apropiado de plantilla de personal en la Universidad. El documento ministerial, conocido como “Documento nº 3” (porque seguía a dos

borradores anteriores) aportaba algunos criterios que aún hoy podrían seguir las distintas universidades para configurar sus propias plantillas de personal. Al mismo tiempo fue la base de referencia a partir de la cual se distribuyó el crédito del capítulo I de personal a las universidades. Pasados más de tres lustros desde aquel inicio de la andadura de la autonomía de las universidades españolas, se contemplan las bondades del citado documento, que sugería la necesidad de una planificación de la distribución de recursos destinados a personal; pero también sus defectos, por cuanto valoraba como aspectos de reparto del presupuesto para personal académico criterios que hoy están superados y que se citan con el calificativo de “históricos”, como son el número de estudiantes, el número de profesores o el carácter experimental de las tareas de docencia práctica.

40. En el año 1987, el Informe ICED antes citado llamaba la atención sobre el peligro que significaría para la calidad de las universidades el localismo que se detectaba en las mismas. Los miembros del ICED señalaban: “... nos preocupa la que consideramos una marcada tendencia de las universidades españolas a buscar a sus estudiantes en el área o región local, y a elegir y promocionar a sus profesores en gran medida dentro de su propia institución...”, para manifestar luego su preocupación ante la posibilidad de que la autonomía recién conseguida significara un agravamiento de esa tendencia, que relacionaban con “el entorno tan particular que rodea a la vida académica española y con el corporativismo de los profesores”.

Esta preocupación de los autores del citado informe se ha extendido a amplios sectores del mundo académico español y ha afectado también a sectores de opinión ajenos a la Universidad; de manera que el modo de acceso a los cuerpos docentes de la misma ha sido valorado de forma negativa en los últimos años, atribuyéndose tal valoración a las modificaciones que la LRU introducía en el sistema de selección del personal académico. Sin embargo, pocas veces se ha dicho que las distorsiones en los sistemas de selección del personal académico en la Universidad española son muy anteriores a la promulgación de dicha Ley. No obstante, en la medida en que la institución universitaria se ha ido integrando efectivamente en la sociedad que la ampara, estos problemas han sido evaluados por ésta como nuevos, cuando en realidad son ya muy antiguos.

En particular, se critica la presunta discriminación hacia el candidato externo a la universidad que convoca una plaza, lo cual tiene como resultado una excesiva endogamia, que conduce también a una escasa movilidad del personal universitario tanto por razones de tipo corporativo, como de tipo social, económico y político. La imperfección de los sistemas de selección del personal académico se manifiesta en el alto grado de reclamaciones y recursos ante los tribunales de justicia, que generan estos procedimientos. Incluimos aquí este comentario porque, la mayoría de las veces, las reclamaciones surgen con base argumental en acusaciones de endogamia o de utilidades de perfiles no pertinentes por parte de la universidad convocante de las plazas de profesorado. Al iniciarse la aplicación de la norma legal, y las disposiciones estatutarias de las universidades, se pensó que el exceso de reclamaciones sería transitorio; pero, cuando han pasado ya diecisiete años, todavía se asiste a un preocupante alto nivel de lo que se ha denominado la “judicialización” de los resultados de los concursos.

41. La disparidad en las plantillas docentes entre universidades españolas se puede apreciar, en particular, por la diversidad en el porcentaje de doctores. Este porcentaje para el conjunto de las universidades españolas se situaba, en 1991, en el 42% y en el 43% en 1995. Por debajo de este porcentaje se sitúan casi todas las universidades nuevas, las universidades politécnicas así como ciertas universidades ya veteranas que habían establecido campus en otras localidades distintas a las originarias (véase el cuadro 25).

42. En el sistema universitario español, el personal de administración y servicios constituye un colectivo de unas treinta mil personas, distribuidas a partes iguales entre personal funcionario y personal contratado laboral. Se trata de un personal de apoyo básico e imprescindible para las tareas fundamentales de la Universidad. Su importancia está aumentando en la Universidad y está adoptando, de modo creciente, nuevos roles y técnicas de trabajo más especializadas en la misma.

43. Algunos elementos de distinto signo condicionan fuertemente el estatuto del personal de administración y servicios. Por un lado, como fuerza centrípeta que garantiza la convergencia de la función pública de todas las universidades, en lo que atañe al personal funcionario, figura la existencia de un mínimo común aplicable a la totalidad de funcionarios públicos del Estado que es asimismo aplicable a los funcionarios de las universidades. Se trata de la legislación básica de funcionarios que se impone tanto a las universidades como a las Comunidades Autónomas. El personal laboral cuenta con el régimen básico establecido en el Estatuto de los Trabajadores.

Por otro lado, como fuerza centrífuga en la Universidad, que permite la divergencia del régimen de su respectivo personal, actúa la propia autonomía universitaria que, al amparo de su potestad de auto-organización, permite importantes modulaciones y especialidades en el mismo.

Un tercer rasgo a destacar, sería la pluralidad y la variedad de los componentes de la plantilla del personal de administración y servicios, tanto en lo que se refiere al tamaño de la misma como a la importancia y matices de los diversos grupos que la integran. Así, junto a personal funcionario hay personal laboral, y mientras aquél está formado por cuerpos y escalas de distintas áreas (administrativa, biblioteca, informática), éste último está integrado por categorías muy diversas. Junto a los empleados de plantilla se sitúan los funcionarios interinos y los contratados temporales.

El personal de administración y servicios tiene representación en diversas instancias: la Junta de Personal para el personal funcionario y el Comité de Empresa para el personal laboral. Por encima y en yuxtaposición a estas instancias, están las Mesas de negociación conjuntas, y sobre todas ellas, los Acuerdos sindicales globales de ámbito estatal o autonómico.

La dispersión existente entre el régimen del personal de administración y servicios en las distintas universidades propicia a menudo un cómodo mimetismo y el contagio de medidas entre las mismas, a remolque de las vicisitudes electorales y de las debilidades

del equipo de gobierno respectivo. El resultado es un sistema universitario cuyo personal de cuerpos docentes presenta perfiles comunes y cuyo personal de administración y servicios posee un estatuto diferenciado en cada universidad en aspectos cruciales tales como la estructura retributiva o la promoción profesional, además de cerrarse el paso a la movilidad de los efectivos existentes entre las distintas universidades, salvo en casos excepcionales.

3.4. Investigación

44. La investigación en la universidad española constituye una actividad relativamente reciente. Su incorporación ha seguido un proceso largo y discontinuo que se inicia a finales de la década de los sesenta con la organización de los primeros grupos de investigación y culmina con la aprobación en 1983 de la LRU y la Ley de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica de 1986, conocida como Ley de la Ciencia. La LRU, como se ha dicho, consagró definitivamente el modelo actual de universidad, estableciendo la doble dimensión de estas instituciones como centros docentes y como centros de investigación. Desde entonces la investigación se reconoce como actividad básica del personal universitario, que se organiza en los departamentos y que se rige por criterios de calidad investigadora.

Asimismo, la LRU introdujo incentivos a la realización de I+D con contrato o en colaboración con el sector privado, estableciendo las bases para una cultura de colaboración aún poco desarrollada. Sin embargo, la investigación en la universidad española ha sido financiada mayoritariamente por las Administraciones Públicas (véase el cuadro 26). Como resultado de este proceso, el gasto en I+D ejecutado por las universidades ha pasado de 25.000 millones de pesetas en 1983 a 219.951 millones en 1997, pasando su peso como porcentaje del PIB del 0,11% en 1983 al 0,28% en 1997, aunque su participación en el PIB ha permanecido prácticamente estancada desde 1993 (véase el cuadro 27). Por su parte, el número de investigadores –en términos de equivalencia a dedicación plena (EDP)- en las universidades españolas ha crecido también, pasando de 13.033 en 1983 a 30.649 en 1997 (véase el cuadro 28).

45. A pesar de esta evolución, el gasto ejecutado por la Universidad en actividades de investigación tiene una dimensión –absoluta y relativa- muy inferior a la de la mayoría de los países más avanzados en términos de participación en el PIB. Este retraso no es exclusivo de las universidades; afecta, en realidad, al conjunto del sistema de I+D en España. Según datos del INE, en 1997 el gasto en I+D en España ascendía a 672.017 millones de pesetas y representaba el 0,86% del PIB español (véase el cuadro 27), situándose por debajo de la media de la OCDE que, dicho año, fue del 2,2% (véase el cuadro 29). El porcentaje debe compararse con el 0,4% del PIB en 1981 o el 0,92% en 1992. El gasto en I+D por habitante representa el 36% del correspondiente a la media de la Unión Europea. El número de personas dedicadas a tareas de I+D respecto al total de la población activa confirma los déficits relativos del sistema español de I+D: así, en 1998 había en España 5,5 personas dedicadas a I+D por cada mil activos, muy por debajo de las 9,6 personas por mil activos del conjunto del área OCDE.

La tasa de cobertura de la balanza tecnológica española apenas alcanza el 10%, mientras que en Alemania y Francia es del orden del 75% y en el Reino Unido del 80%. En los sectores de alta tecnología, la tasa de cobertura ha alcanzado el 0,86%, partiendo del 0,72% en 1988. La cuota española de producción científica durante el mismo periodo ha pasado del 1,3% al 2,3% del total mundial.

46. Sin embargo, en el sistema de I+D hay que distinguir entre la participación pública y la privada, tanto desde la perspectiva de la financiación como de la ejecución del gasto. Según datos de la OCDE, un 52,4% de la financiación de este gasto en España correspondió a las Administraciones Públicas, cuando la media de la OCDE fue del 33,8%; las empresas privadas financiaron el 40,3% del gasto en I+D de ese año, cuando la media de la OCDE fue del 59,9%; los inversores extranjeros contribuyeron en un 6,3% y los centros de enseñanza superior en un 1%, mientras la media en el área OCDE fue del 2,4% y el 3,9% respectivamente. La distribución del gasto en I+D varía, asimismo, si procedemos a su análisis por sector de ejecución. Según datos de la OCDE, en España, los centros de investigación de las Administraciones Públicas ejecutaron el 17,4% de

dicho gasto, mientras que la media de la OCDE fue en este caso del 12,0%; las empresas privadas ejecutaron el 49,9%, cuando la media de la OCDE fue del 68,3%; y, los centros de enseñanza superior ejecutaron el 32,7%, siendo la media de la OCDE del 19,7% (véanse los cuadros 26, 30a y 30b). Como consecuencia de lo anterior, España es el segundo país de la OCDE (por detrás de Portugal) en cuanto al gasto en I+D ejecutado por los centros de enseñanza superior, porcentaje que ha crecido sustancialmente en los últimos años. Estos datos, aunque ponen de manifiesto la importancia de la investigación universitaria en España, ponen de relieve asimismo que los déficits, en cuanto a la dimensión del gasto, de la investigación universitaria española con relación a otros países de nuestro entorno, son consecuencia de la debilidad del conjunto del sistema de I+D español, en gran medida debido al bajo esfuerzo en I+D que realizan las empresas privadas.

El número de personas, medidas como equivalentes a dedicación plena, que, en 1997, desarrollaban actividades de investigación y desarrollo en la Universidad española suponía el 42,3 % del total de los recursos humanos del sistema de I+D del país, mientras que la media de la UE se situaba en el 28%. Ello confirma nuevamente el protagonismo que la Universidad desempeña en el sistema de I+D español, muy superior al de la media de la UE.

47. Desde la mitad de los años sesenta, España ha recibido importantes flujos de inversión extranjera. Desde inicios de los años 80, España atrae tres veces más inversiones procedentes de otros países que la cifra que invierte en el extranjero. Asimismo, durante los años 90, aunque el ritmo de llegada de flujos de capitales foráneos ha crecido, el gasto en I+D de las firmas extranjeras ha tendido a reducirse: el año 1990, las filiales extranjeras gastaron unos 91 mil millones de pesetas en I+D y dieron ocupación en este tipo de actividades a unas 10.600 personas; el año 1995, en cambio, estas filiales gastaron solamente unos 73 mil millones de pesetas en I+D y dieron ocupación a 7.300 personas.

A pesar de todo, tal y como se muestra en el cuadro 31, el porcentaje del gasto en I+D realizado por las filiales extranjeras en el total del gasto en I+D de las empresas es bastante alto, al menos con relación a otros países avanzados: el año 1995, este porcentaje era de un 32,7% (aunque en el año 1990 era del 46%). El porcentaje del gasto en I+D de las filiales extranjeras en España en el conjunto del gasto empresarial en estas actividades es bastante más alto que en otros países como los Países Bajos (17,4%), Finlandia (7,8%), Suecia (12,6%), Grecia (10,1%), Francia (18%) o Alemania (16,4%). Solamente el Reino Unido (con un 36,7%) y, sobre todo, Irlanda (con un 65,4%) superan el porcentaje español.

La diferencia importante que nos separa, en este sentido, de Irlanda, aparte de las diferencias de escala de ambos países y de esfuerzo en materia de I+D, es la debilidad de nuestro país en lo que se refiere a la presencia de filiales extranjeras en sectores intensivos en I+D, como por ejemplo la informática y la electrónica. Así, en el año 1995, el gasto en I+D de las filiales extranjeras en España del primero de estos sectores representaba sólo el 2% del total del gasto en I+D de dicho sector empresarial; en el caso de la electrónica, el porcentaje sólo alcanzaba al 16%.

Asimismo, España, en este ámbito, mantiene un punto común con Irlanda. En los dos países, las filiales extranjeras reciben una transferencia masiva de tecnología de las casas madre, tal como lo evidencia el peso muy elevado que representan los pagos por el uso de licencias, patentes, etc. de las empresas españolas en el extranjero (equivalentes al 80% del gasto en I+D del sector empresarial).

48. La distribución territorial del gasto en I+D del sector empresarial español es muy desigual, tal como muestra el cuadro 32. En el año 1997, el 76,8% del gasto ejecutado por las empresas se concentró en tres comunidades autónomas: la comunidad de Madrid (con el 34,5% del total), Cataluña (con el 28,1%) y el País Vasco (con el 14,2%). Estas cifras pueden reflejar la imputación a la sede de las empresas de gastos efectuados en el resto del territorio; aún así, la cifra relativa al conjunto de las restantes Comunidades Autónomas representa sólo el 23,2% del gasto total. En la última década, esta

polarización territorial apenas se ha modificado: en el año 1986, las tres primeras comunidades citadas anteriormente concentraban el 78,5% del gasto y, en el año 1997, sólo 1,9 puntos menos.

El cuadro 33 permite ver el desglose del gasto en I+D según los principales organismos ejecutores del mismo por Comunidades Autónomas. Se puede comprobar que, en las tres comunidades más importantes por la cifra de gasto total en I+D, el porcentaje que representa el gasto ejecutado por las empresas (y las instituciones privadas sin ánimo de lucro) es mucho más alto que el de las otras 14 comunidades autónomas consideradas juntas.

En cambio, los porcentajes de la parte de la I+D ejecutada por las universidades de estas mismas tres comunidades autónomas son bastante inferiores a la media del conjunto del Estado. También los porcentajes de la parte del gasto en I+D que llevan a cabo los organismos adscritos a las administraciones públicas en las comunidades de Cataluña y del País Vasco son muy inferiores a la media estatal. No es el caso, en cambio, de la comunidad de Madrid en la que el porcentaje es superior en diez puntos a esa media, debido a la alta concentración de Organismos Públicos de Investigación (OPI) en dicha comunidad.

4. Cuestiones que se abordan en el informe

49. La presentación de los cambios producidos en las universidades en este último cuarto de siglo y la específica circunstancia de las universidades españolas obligan a un debate riguroso que muestre las oportunidades que tienen ante sí y los riesgos que deberían afrontar. Este es un paso obligado para conocer las líneas de actuación sobre las que habrán de decidir los responsables del conjunto del sistema universitario -las Administraciones Públicas- y los responsables de cada una de las instituciones del mismo - los responsables del gobierno universitario.

Un primer obstáculo a sortear consiste en la tentación de reducir la política universitaria a aquellas medidas que pretenden resolver únicamente el problema de los universitarios. La Universidad, por el contrario, es un agente social decisivo en nuestra sociedad y cualquier política universitaria ha de considerar sus efectos sobre la sociedad misma. Están apareciendo nuevas necesidades colectivas y, para el desarrollo social y económico, el conocimiento es el recurso más codiciado. ¿Cómo pueden subsistir la crítica y el progreso del conocimiento en una sociedad como la actual? ¿De qué manera se podrán extender los servicios de enseñanza y formación superior al conjunto de la población, superando barreras económicas o sociales? ¿Cómo organizar la política universitaria en un período de grandes incertidumbres y cambios?. Éste es el contenido de la sección II que describe la “Universidad como agente social”.

Tradicionalmente, la Universidad ha tenido encomendadas las funciones de educación superior y de investigación. La primera de estas funciones -la educación- tiene en la actualidad un desarrollo particular que ha propiciado cambios cualitativos impresionantes. La formación profesional y la formación a lo largo de toda la vida de la persona obligan a poner en discusión unos fundamentos de la educación que parecían, hasta hace poco, bien asentados. La educación superior requiere hoy en día una mayor diversificación de instituciones y una mayor flexibilidad de los currícula. La consideración de estos temas es el contenido de la sección III “Difusión del conocimiento: formar para aprender”.

La investigación en la Universidad ha tenido siempre un doble objetivo: por una parte, posibilitar la aplicación del conocimiento a la sociedad y a su economía; por otra, asegurar el progreso del conocimiento mediante el ejercicio de la crítica y de la creatividad, aspectos que la Universidad ha de auspiciar como formadora de investigadores, especialmente mediante el doctorado. También en este ámbito, las nuevas condiciones en que estas tareas han de desenvolverse plantean, asimismo, la necesidad de una revisión de su encauzamiento tradicional en la Universidad. Estas cuestiones se desarrollan en la sección IV: “Generación y aplicación del conocimiento”.

Los medios necesarios para que la Universidad pueda desarrollar su actividad con responsabilidad dependen, de modo crucial, de su financiación. Los distintos sistemas universitarios combinan la financiación pública en forma de ayuda a los estudiantes y a las propias instituciones de enseñanza superior con la financiación privada, a través de tasas u otras prestaciones y aportaciones. La combinación de los criterios de suficiencia con los criterios de equidad y de eficiencia sugieren distintos modelos de financiación alternativos. Estos temas se analizarán en la sección V: “Financiación”.

El profesorado y el personal de administración y servicios deben ponerse al servicio de las nuevas demandas que se dirigen a la Universidad. Nuevas figuras de este personal universitario, más diversificadas, nuevos procedimientos de selección del mismo, más acordes con las necesidades de nuestro tiempo y nuevas responsabilidades en sus tareas serán objeto de consideración en la sección VI: “Personal de la Universidad”.

Uno de los cambios fundamentales de la política universitaria ha consistido en sustituir la reglamentación previa y detallada por una mayor confianza en la autonomía de las instituciones -que permita una mejor adaptación a las nuevas realidades- y por el control posterior de lo realizado mediante los mecanismos de evaluación y de acreditación. La sección VII se dedicará a las cuestiones de “Calidad y Acreditación”.

La Administración y el gobierno de las universidades debe contemplarse en el marco de sus procesos centrales -de educación y de investigación-, de sus procesos de gobierno y de sus procesos de apoyo, temas todos ellos tratados en la sección VIII: “Gobierno y Administración”.

El desarrollo de las tecnologías de información y de las comunicaciones afecta principalmente a todos los servicios y, por tanto, a los servicios que presta la propia Universidad. Además, las instituciones universitarias no desarrollan únicamente relaciones de competencia entre ellas, sino que también establecen relaciones de cooperación, singularmente en forma de redes. A ello se refiere la sección IX: “Redes tecnológicas y redes universitarias”.