

Cambios en la educación superior en España: avances y nuevos conflictos
José-Ginés Mora. Universidad de Valencia, España. y Javier Vidal. Universidad de León, España

Resumen

Se analiza el cambio estructural producido en el sistema de educación superior español en las dos últimas décadas. Este proceso se traduce en la transición de un modelo educativo elitista a otro de masas; en el modelo de gobierno de las universidades que a su vez, se define por la construcción de organizaciones colegiadas y la estructuración curricular modular de los planes de estudios; y en la dinámica de regionalización del sistema, que pasó de un control central a otro regional, que trajo mayor autonomía para las instituciones. Este proceso se ha dado en corto tiempo, razón por la cual, el ciclo de transformaciones no ha terminado aún.

Abstract

The structural change observed in the Spanish higher education system in the past two decades is discussed. This process has translated in a transition of an elite based education model to a mass model; is observed in the model of government observed at the universities, defined by the construction of collegiate organizations and the structuring of module based curricula; and is perceived in the regional dynamics of the system that has migrated from a central to a regional control resulting in greater autonomy for institutions. This process has not taken long and, therefore, the cycle of transformation is still in course.

1. Introducción

En las dos últimas décadas, España ha experimentado una serie de cambios profundos en aspectos políticos, sociales y económicos. Estos cambios también han afectado a la educación superior. Las universidades que estaban completamente controladas por el gobierno central se han convertido en instituciones autónomas. Han pasado de depender del gobierno central a estar bajo la tutela de los gobiernos regionales. Han abandonado una estructura interna burocrática para convertirse en organizaciones colegiadas. La antigua estructura rígida del curriculum es ahora modular. El financiamiento de la educación superior y los fondos para la investigación se han incrementado notablemente. Todos estos cambios han tenido lugar en un corto periodo de tiempo, en el cual el número de estudiantes también ha crecido muy rápidamente. Estos hechos han motivado un proceso muy dinámico de cambios que todavía no ha terminado.

Aunque las consecuencias de la mayoría de estos cambios han sido muy positivas, en este artículo también analizaremos aquellos aspectos que han generado algún efecto negativo. Después de presentar los cambios recientes en la educación superior española, nos centraremos en el análisis de los problemas generados por tres factores: el cambio de una educación superior de élite a una de masas, el modelo del gobierno en las universidades y el proceso de regionalización del sistema universitario.

2. Dos décadas de cambios

2.1 El marco legal: la Ley de Reforma Universitaria

La actual estructura de la educación superior en España fue establecida en 1983 mediante la Ley de Reforma Universitaria (LRU). Esta ley produjo grandes cambios en el marco legal de las universidades españolas que hasta entonces habían estado completamente reguladas por el gobierno central (García-Garrido, 1992, Mora, 1997a). Los principales cambios introducidos por la LRU fueron los siguientes: a) las universidades se convirtieron en instituciones autónomas, b) la responsabilidad directa de las universidades fue transferida del gobierno central a los 17 gobiernos regionales autónomos, y c) se permitió el establecimiento de universidades privadas.

Bajo el nuevo marco legal, el poder sobre las universidades es compartido por:

1. El gobierno central, que es responsable de aspectos generales que conciernen a la universidad y al personal (funcionarios públicos en un alto porcentaje).
2. Los gobiernos regionales, que son responsables del financiamiento de las universidades y de la planificación de la educación superior de la región.

3. Las propias universidades que toman decisiones sobre la organización interna, la elaboración del currículum, la selección del personal (aunque restringido por las reglas generales para los funcionarios públicos), la organización de la enseñanza y la investigación y la gestión interna de los fondos.

Tras la LRU, la toma de decisiones en las universidades se transfirió a órganos colegiados, en los que el personal no académico y los estudiantes tienen una participación importante (superior al 30% en algunos casos). El claustro de las universidades, compuesto de profesores, personal de servicios y estudiantes, elige al rector. Diversos órganos de gobierno, con un gran número de miembros, toman decisiones en las facultades y departamentos, entre ellas la elección de decanos y directores de departamento. El Consejo Social se estableció como un órgano que representa los intereses de la sociedad en la universidad. Sin embargo, la influencia real de este órgano es muy limitada, debido a la falta de tradición y a un marco legal que no define claramente sus funciones. De acuerdo con McDaniel (1996) las universidades españolas tienen un nivel similar de autonomía a las de los Países Bajos y Suecia, menos autonomía que las de los países anglosajones, pero mayor que la mayoría de las universidades del resto de países europeos.

2.2 Hacia un sistema educativo de masas

El incremento en el número de estudiantes de educación superior en las últimas décadas ha sido enorme. Las cifras casi se han doblado en cada década desde 1960 (Tabla 1). Sin embargo, este incremento se ha frenado en los últimos años y la tendencia está empezando a cambiar. Por primera vez en la historia moderna de las universidades españolas, el número de estudiantes no ha crecido. Este estancamiento es resultado de la acentuada reducción en el número de jóvenes que componen la cohorte que puede acceder a la universidad, debido al brusco descenso de la natalidad que comenzó hace 20 años.

En las últimas dos décadas, el sistema español de educación superior se ha convertido en un sistema de masas, incrementándose la proporción de personas que ingresa en las universidades (Tabla 2).

La cuota de participación en la universidad de la cohorte de 18-23 años es del 41%, y el porcentaje de alumnos de nuevo ingreso en educación superior en personas con 18 años es del 55%.

El crecimiento de la educación superior ha sido provocado por la elevada demanda social. Sin embargo, los gobiernos (especialmente desde que este nivel ha sido responsabilidad de los gobiernos regionales) han aumentado los recursos destinados a ella para compensar el crecimiento de los estudiantes. Por otra parte, aunque las universidades no eran entusiastas del crecimiento rápido del número de estudiantes, utilizaron este crecimiento para obtener más personal, más recursos económicos y mayor relevancia social.

El acceso a la educación superior está relativamente abierto a todas las clases sociales. Un análisis del origen socioeconómico de los estudiantes universitarios muestra una mayor representación de los jóvenes de clase media y alta (Tabla 3). Los jóvenes de las clases socioeconómicas bajas también acceden a las instituciones de educación superior (IES) aunque están menos representados (Mora, 1997b). Por otra parte, la proporción de mujeres entre los estudiantes de educación superior sobrepasa la proporción de hombres. En 1970, la proporción de mujeres era de un 26%, pero en 1986 el porcentaje alcanzó el 50% y continuó creciendo hasta el actual 54%.

Tabla 1
Estudiantes en educación superior

| | Número (en miles) |
|---------|-------------------|
| 1960-61 | 178 |
| 1970-71 | 357 |
| 1980-81 | 649 |
| 1990-91 | 1,140 |
| 1998-99 | 1,560 |

Fuente: Anuarios estadísticos del Consejo de Universidades.

Tabla 2
Tasa de participación en educación superior

| | Alumnos de nuevo ingreso Cohorte de 18 años | Total estudiantes/ Cohorte 18-23 años |
|---------|--|--|
| 1980-81 | 21 | 18 |
| 1990-91 | 39 | 29 |
| 1997-98 | 55 | 41 |

Fuente: Mora, García-Montalvo y García-Aracil (2000).

Tabla 3
Nivel socio-económico de los jóvenes por profesión del sustentador principal (en toda la población y en la educación superior)

| | Población | Ed. Superior |
|---|------------------|---------------------|
| Trabajadores en el sector agrícola | 8.0 | 2.0 |
| Trabajadores no cualificados | 2.9 | 1.6 |
| Trabajadores cualificados de la industria | 32.3 | 21.2 |
| Trabajadores en el sector servicios | 21.4 | 25.1 |
| Empresarios en el sector agrícola | 7.9 | 5.5 |
| Profesionales y empresarios | 17.0 | 19.7 |
| Directivos | 10.5 | 25.0 |

Fuente: Mora (1997b).

2.3 Incremento de los recursos financieros

Antes de la LRU, los gastos de las universidades públicas eran tan sólo un apartado en el presupuesto del gobierno central. La LRU representó un profundo cambio en el financiamiento de las universidades. Bajo el actual modelo los gobiernos regionales apoyan a las universidades con la aportación de cantidades globales que éstas son libres de distribuir internamente con criterios propios. Sin embargo, las universidades no controlan ni la principal partida de gastos (los sueldos están establecidos por el gobierno central) ni el resto de las fuentes de ingresos (p.e. las tasas que pagan los estudiantes) que son establecidas por los gobiernos regionales.

No sólo cambió el sistema de financiamiento después de la LRU, también los fondos destinados a las universidades crecieron en forma considerable. El gasto total en educación superior en España alcanzó el 1.2% del PIB en 1996 (OCDE, 2000). Este porcentaje está todavía por debajo de la media de los países desarrollados, pero es considerablemente superior de la cifra que España tenía diez años antes: en 1985 el gasto total en ese rubro fue sólo del 0.54% del PIB (Mora y García, 1999). Aunque este incremento en la última década es único entre los países desarrollados, ninguno de ellos partía de un nivel tan pobre de financiamiento de la educación superior. El incremento en los recursos económicos fue un requisito indispensable para la mejora de las universidades y la implantación de las reformas.

2.4 La situación de los académicos

Antes de la LRU, los profesores eran funcionarios públicos que podían cambiar de una universidad a otra dependiendo de las plazas disponibles. La organización interna de las universidades era extremadamente jerárquica. La unidad básica, la cátedra, ocupada por un catedrático, que dirigía la enseñanza, la investigación y (de hecho) hasta los temas del resto del personal académico.

La LRU cambió de manera radical esta situación en los siguientes aspectos:

- Los departamentos, en los que diversos profesores trabajan de forma conjunta y comparten enseñanza e investigación, sustituyeron a las antiguas cátedras.
- Se estableció una nueva estructura del profesorado y éstos pasaron a adscribirse a cada universidad.
- Las reglas de selección del profesorado cambiaron, otorgando un poder considerable a la institución en la que existía cada plaza.
- La carrera académica se hizo más atractiva debido al incremento de los salarios y a la mejora de las condiciones laborales del profesorado.

2.5 Cambios en la estructura del curriculum

La organización tradicional de la enseñanza en las universidades españolas era consecuencia del sistema centralizado que existía antes de la LRU. Los currícula eran casi idénticos en todas las universidades y tenían una parte muy pequeña de asignaturas optativas. Las asignaturas estaban muy enfocadas hacia la teoría, sin tener demasiado en cuenta los aspectos prácticos. La rigidez de este sistema era evidente. La adaptabilidad a las necesidades sociales, a las necesidades curriculares de los estudiantes y a la variabilidad de las demandas del mercado requería una reforma sustancial del curriculum. Este proceso de reforma empezó hace algunos años fijándose unos criterios básicos para los nuevos programas, aunque las universidades dispusieron de gran libertad para desarrollar programas detallados basados en sus propios objetivos. El nuevo curriculum tiene una estructura modular, los cursos se desarrollan fundamentalmente en semestres, la proporción de cursos optativos es mucho mayor y los contenidos prácticos han crecido sustancialmente.

Las universidades también adquirieron la capacidad de crear sus propios programas. Estos programas son específicos de cada institución y no requieren ningún tipo de validación nacional por el Consejo Universidades por lo que no están oficialmente reconocidos como títulos nacionales. Tampoco están financiados a través de fondos públicos, siendo los estudiantes los que pagan sus costes totales, aunque en algunos casos instituciones públicas o privadas, subvencionan estos cursos. Los profesores en estos programas reciben también compensaciones salariales por su participación. La mayoría de estos programas se ofrecen a estudiantes graduados con títulos oficiales con el objetivo de completar su formación, especialmente en aspectos más demandados por el mercado laboral. Se trata de un sector paralelo, dentro de las universidades públicas, que está creciendo rápidamente y que ofrece actualmente más de 2,500 programas diferentes (Mora y Vidal, 2000).

2.6 Evaluación y rendición de cuentas: una nueva experiencia

En el sistema tradicional de educación superior, que estaba monopolizado y completamente regulado por el Estado, no era necesaria la rendición de cuentas. Como consecuencia de la autonomía universitaria y de las nuevas demandas sociales de información y de calidad, la evaluación de las IES es un área en plena expansión. Por una parte, la enseñanza y la investigación de los académicos es evaluada de forma individual mediante un proceso que tiene consecuencias sobre la promoción y el salario (Mora, 2000). Por otra parte, después de varios proyectos piloto, el Consejo de Universidades estableció el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades (Mora,1997c; Mora y Vidal,1998) con intención de introducir una evaluación sistemática de las universidades. Después de sólo unos pocos años, las universidades españolas han creado nuevas oficinas de apoyo a la evaluación y la garantía de calidad de los programas y cientos de personas han participado en procesos de autoevaluación y evaluación externa en todo el país. Algunos gobiernos regionales están implicados en estos programas, incluso creando sus propias agencias para la calidad. En este momento, es difícil determinar el impacto de este Plan de Evaluación en el sistema universitario español debido a que las consecuencias de este tipo de actividades sólo pueden esperarse a largo plazo. En cualquier caso, la garantía de calidad es una nueva e importante actividad de las universidades españolas.

3. ¿Va todo por el buen camino?

La mayoría de las reformas recientes del sistema universitario español serían considerados por los expertos como positivas para la mejora de un sistema de educación superior (Dill, 1997, Dill y Sporn, 1996; Meek et al., 1996). Las universidades son autónomas, están más próximas a las necesidades regionales y tienen una estructura interna más flexible. El sistema en su conjunto se ha hecho más abierto y accesible, recibe más financiamiento que nunca, los currícula se han convertido en modulares y flexibles, las fuerzas del mercado han empezado a jugar un papel relativamente importante y se ha iniciado un amplio proceso de evaluación.

Es cierto que el efecto de estos cambios ha sido extremadamente positivo para el sistema universitario español. Se puede afirmar, sin duda, que el sistema de educación superior en España es hoy mucho mejor que lo era hace dos décadas. Sin embargo, una vez que el empuje inicial de los primeros momentos de cambio se ha reemplazado por comportamientos más acomodados a la nueva situación, han empezado a aparecer algunos efectos perversos. Nos centraremos en las siguientes páginas en algunos de estos aspectos que requieren consideración: la inadecuada adaptación a un sistema universitario de masas, las consecuencias negativas del modelo colegial del gobierno de las universidades y los aspectos menos positivos de la regionalización.

3.1 Inadecuada adaptación a un sistema de masas

El cambio de un sistema de élite a un sistema de masas en educación superior no es simplemente una cuestión de números o de porcentajes de estudiantes que acceden a la universidad. Cuando se establece un sistema de masas, la organización en su conjunto, la estructura del sistema, sus objetivos y las consecuencias sociales y económicas no son ya las mismas. Un sistema de educación superior de masas exige diversificación y diferenciación, cambios en los objetivos de las instituciones, reestructuración de los currícula y en las actividades de investigación. Sin embargo, el actual sistema español es en gran medida una expansión proporcional de un sistema de élite. Hay más estudiantes, más universidades, más personal y más edificios, pero los objetivos formales del sistema, la estructura del personal académico y la organización del proceso de enseñanza, son los mismos que en el antiguo sistema de élite.

En las últimas dos décadas, la principal preocupación de las universidades ha sido la de atender a los nuevos estudiantes. Este rápido crecimiento, promovido por una gran demanda social, no ha permitido realizar una reflexión pausada sobre las consecuencias del cambio de modelo que se ha producido. Como consecuencia, las repercusiones de la nueva situación no han sido asimiladas por la mayoría de los implicados en el sistema de educación superior. Este hecho es claramente perceptible en el proceso de enseñanza-aprendizaje, que es uno de los que menos se ha adaptado a la nueva situación.

Las universidades españolas se ajustan al modelo napoleónico de universidad. Una de las características de este modelo es la importancia que se daba a la formación de carácter profesional para los puestos directivos del Estado (gran parte de ellos como funcionarios públicos). En consecuencia, el curriculum estaba centrado en la formación de esos futuros profesionales. Sin embargo, un sistema de masas es incompatible con este modelo. Las universidades no pueden preparar individuos para puestos de élite cuando casi un tercio de los jóvenes obtienen un título universitario. Por otra parte, los requisitos de los empleadores están cambiando y se centran más en habilidades generales, habilidades prácticas y en los valores sociales y personales que en el conocimiento profesional transmitido tradicionalmente por las universidades españolas que parece que todavía pretenden formar a los estudiantes como si todos ellos fuesen a ser profesionales ubicados en la zona alta de la escala laboral. Algo que no sólo es una pérdida de recursos importante, sino también una fuente de frustración para muchos de los jóvenes graduados.

El propósito de la reforma de los currícula que se ha mencionado antes, fue adaptar el sistema a la nueva situación, introduciendo un nuevo estilo de enseñanza que estuviese más centrado en la enseñanza práctica y que fuese más flexible y ajustado a las necesidades sociales. Las líneas básicas de esta reforma fueron diseñadas por comités nacionales de expertos que establecieron las bases para los nuevos programas. Estos comités hicieron un trabajo razonable estableciendo el marco general. Por otro lado, se crearon comités en cada universidad para desarrollar y concretar los programas. En estos comités surgieron conflictos entre los intereses de los académicos (mantener y/o desarrollar cursos relacionados con su especialidad o sus intereses personales) y el ajuste de los nuevos currícula a las demandas sociales. En la mayoría de los casos, los

académicos impusieron sus propios intereses. Además, cuando los nuevos currícula se pusieron en marcha, la mayor parte de los académicos no asumieron plenamente que el viejo modelo de enseñanza-aprendizaje estaba obsoleto, de tal modo que colaboraron poco en el cambio.

El resultado de este proceso es que los nuevos currícula son todavía demasiado teóricos y orientados al conocimiento, las clases prácticas en muchos casos son sólo una prolongación de las clases teóricas, los cursos semestrales son cursos anuales comprimidos, las asignaturas están diseñados, algunas veces, más en función de la especialidad del profesor que de las necesidades de los estudiantes; éstos tienen un excesivo número de horas de clase, etcétera. En resumen, los intereses de los académicos tuvieron una presencia muy importante. En este momento se está desarrollando una contra-reforma con el propósito de corregir las fallas más obvias de la reforma anterior. Es muy probable que el sistema evolucione en la dirección correcta, pero hemos perdido un tiempo precioso por la falta de comprensión de lo que significa un sistema de masas y por el excesivo poder de los académicos en las universidades.

3.2 La autonomía de las universidades: de la burocracia estatal al poder de la oligarquía académica

La LRU transfirió la toma de decisiones en las universidades a organismos colegiados. Estos organismos, con un gran número de miembros, toman las decisiones en cada universidad, centro y departamento y eligen al rector, los decanos y los directores de departamento. El sistema español de educación superior se ha movido desde la esquina del "Estado", en el conocido triángulo de Clark (1983), a otra posición más próxima a la esquina de la "oligarquía académica". Aunque las fuerzas del mercado están aumentando su influencia, el sistema todavía está muy lejos del "mercado" (Mora, 1997a).

El desarrollo democrático de las universidades españolas a comienzos de los ochenta, fue necesario para eliminar las estructuras burocráticas y reducir las interferencias directas del Estado. Sin embargo, en el esquema actual, los académicos actúan en muchos casos como un gremio más preocupado por sus propios intereses que en servir a la comunidad y a sus estudiantes. La transición de la intervención directa del Estado a la autonomía institucional debe ir acompañada por otros mecanismos como la competencia por los estudiantes, el personal, el financiamiento o la reputación, por la diversificación de recursos, el incremento del poder de los clientes y la responsabilidad social de las instituciones (McDaniel, 1997). Estas tendencias no han sido suficientemente asumidas en las universidades españolas por varias razones:

- La falta de tradición de servicio a la comunidad. Proveniente del modelo burocrático, el personal (fundamentalmente funcionarios públicos) se considera a sí mismo más como parte de la administración pública que como miembro de una institución que sirve a la comunidad.
- La falta de control social sobre las universidades. Aunque la LRU estableció el Consejo Social para introducir puntos de vista externos a la universidad, ha tenido una escasa influencia debido a la falta de definición legal de sus funciones.
- La falta de políticas gubernamentales de educación superior. Tan pronto como la LRU trasladó la responsabilidad directa de las universidades a los gobiernos regionales, la principal preocupación de los gobiernos centrales fue transferir dichas competencias, dejando al margen otro tipo de iniciativas. Por otra parte, los gobiernos regionales, con unas pocas excepciones, no estaban capacitados para definir políticas en educación superior, establecer objetivos para las instituciones públicas o requerir de las universidades el logro de objetivos.

Además del gobierno de las universidades, la gestión de las instituciones también recae en los académicos. Aunque algunas instituciones contratan profesionales externos para algunos puestos específicos, siempre dependen de los niveles de decisión ocupados por los académicos, los cuales no tienen, en general, formación como gestores ni experiencia en la gestión de grandes organizaciones. Los resultados de este sistema de gestión normalmente están lejos de ser un modelo de buenas prácticas. La necesidad de cambiar la estructura de gestión de las universidades, de forma que pueda ser más profesional y eficiente, es una idea generalizada entre los expertos.

Estos problemas hacen surgir diversas cuestiones: ¿dónde están los límites de la autonomía universitaria?, ¿cuál debe ser el protagonismo de los gobiernos regionales?, ¿cuál debe ser el papel de los académicos en la gestión y gobierno de las universidades? El debate público sobre estas cuestiones está tan sólo empezando en España y los expertos están de acuerdo en que encontrar respuestas correctas a estas cuestiones es la piedra angular para afrontar los problemas de las universidades españolas. Sin embargo este debate es extremadamente complicado y se mezcla con factores políticos y sociológicos como preveía Neave (1997: 9) cuando señalaba refiriéndose a la rapidez de las reformas en España: "... desde 1983, la reforma en la educación superior española ha abordado problemas que, en diversas parte de Europa occidental, fueron espaciadas y tratadas a lo largo de 25 años. [...] el tratar de sustituir situaciones que se establecieron en el nombre de la democracia participativa por otras basadas en la competitividad y en la eficiencia económica es probable que genere una tensión considerable, y no solamente en la academia". Estas palabras expresan adecuadamente los orígenes del conflicto actual. La autonomía universitaria es un tema candente desde el punto de vista político en cualquier parte, pero especialmente en España. Durante muchos años, las universidades españolas sufrieron la interferencia de un régimen dictatorial. Democracia y autonomía universitaria se han considerado sinónimos hasta el punto de que la autonomía universitaria está garantizada por la Constitución. Consecuentemente, los académicos son extremadamente reacios a admitir cualquier posible interferencia desde cualquier institución externa a la universidad, especialmente en cuanto a la participación de la sociedad en los órganos de gobierno. A pesar del hecho de que este miedo tiene una justificación histórica, es inaceptable en una sociedad democrática consolidada. Si la sociedad es la propietaria de las universidades públicas y la misión de la universidad es servir a la sociedad, ¿cómo se puede negar el derecho de la sociedad a participar activamente en el gobierno las universidades?

Aceptando la idea de autonomía universitaria, surge otra pregunta: ¿qué o quién se es el depositario de la autonomía?, ¿la institución en sí o la comunidad universitaria? El principio de autonomía está basado en la idea de que las universidades deben funcionar de forma independiente del poder político. Es dudoso que desde este principio podamos concluir que las instituciones deban estar gestionadas por la comunidad universitaria. Sin embargo, en España la autonomía es entendida como un privilegio de la comunidad universitaria y no de la institución. Hay incluso una sentencia del Tribunal Constitucional (por cierto, constituido en su mayoría por profesores universitarios) que apoya esta extensión del concepto de autonomía de la institución universitaria a los trabajadores de la institución. Obviamente, esta concepción de autonomía actúa como una coraza que aísla a las universidades de la influencia externa.

Bajo estas circunstancias, el debate del gobierno y la gestión de las universidades es controvertido. Sin embargo, se está extendiendo la idea de que se deben introducir nuevas formas de gobierno, y está ganando adeptos la creencia de que es necesaria una mayor participación externa en este gobierno. El problema es encontrar el modo de hacer que esta participación sea lo más independiente posible de los poderes locales y de las modas pasajeras. En la búsqueda de un mejor equilibrio entre el poder de los académicos y la sociedad, la discusión de los expertos se centra en dos aspectos: cómo aumentar el papel de los Consejos Sociales y cómo desarrollar un nuevo sistema de elección del rector. Es lógico pensar que estos dos cambios traerán otras mejoras deseables en el resto del sistema. Muchos expertos recomiendan que el Consejo Social debe ser el máximo órgano responsable de la universidad, y el órgano responsable de elegir al rector, el cual debería ser nombrado de acuerdo con sus capacidades como gestor. Un nuevo tipo de rector debe también introducir nuevos estilos de gestión y reducir gran parte del poder actual de los académicos. Estas soluciones no son excesivamente originales, ya que hace más de diez años que un grupo de expertos internacionales que evaluó los resultados de la reforma universitaria española, a instancias del propio gobierno español (ISCED, 1989) señalaba los riesgos potenciales de la reforma y ya proponía los mismos cambios que nosotros estamos proponiendo diez años después.

3.3 La regionalización: un cambio con riesgos

La educación superior siempre ha tenido una dimensión regional importante, especialmente en la captación de estudiantes (Neave,1994). Sin embargo la importancia de las regiones en la política europea es una tendencia relativamente reciente. En general, adaptar las universidades a las necesidades regionales puede ser un paso positivo pero puede también tener algunos fallos. El caso español, en el que la regionalización de las universidades ha sido un proceso muy rápido y reciente, es un buen ejemplo de algunos de los riesgos que puede tener la regionalización.

El incremento del valor político de las universidades

En España, hay 47 universidades públicas distribuidas en 17 regiones. En las regiones más pequeñas, las universidades son las instituciones públicas más importantes después del propio gobierno regional, lo que las convierte en instituciones con un gran valor político debido a su relevancia social. Los gobiernos y los partidos políticos intentan influir en la gestión interna de las instituciones, incluso en la elección de los rectores. Por otra parte, bajo el actual sistema de elección de rector, las "habilidades políticas" de los candidatos son una condición necesaria para ser elegidos. Como consecuencia, los conflictos entre gobiernos y universidades debidos a motivos políticos son más frecuentes de lo que sería deseable. En las regiones más grandes, donde hay varias universidades, este problema quizás sea menos importante, aunque también está presente.

La excesiva presión política sobre las universidades es preocupante, sobre todo porque dificulta encontrar soluciones racionales al problema del poder excesivo de los académicos dentro de las universidades. El rechazo de los académicos a perder el control sobre la institución puede ser explicado en parte por un miedo razonable al control directo de los políticos sobre los asuntos universitarios. Es necesario encontrar el modo de combinar el incremento de la presencia de la sociedad en el gobierno de las universidades con una reducción de las interferencias de los políticos en estas instituciones. Este objetivo no es fácil, pero la clave para encontrar un equilibrio radica en la composición y las reglas internas de un nuevo Consejo Social.

Demasiados protagonistas en el sistema universitario

Como resultado de la regionalización, las universidades dependen de 18 autoridades diferentes (una central y 17 regionales), con diferentes adscripciones políticas y con un conocimiento desigual de lo que la educación superior es o debe ser. Aunque las universidades no han de estar plenamente coordinadas en un sistema abierto y competitivo, es necesario que se establezcan algunos objetivos comunes para el conjunto del sistema universitario. El correcto funcionamiento del sistema, especialmente en el contexto del crecimiento de la internacionalización, requiere la coordinación de muchos aspectos como el sistema de ayudas a los estudiantes, la movilidad de estudiantes y académicos, la evaluación de la calidad y muchas otras áreas que se tratan de manera más eficiente desde una perspectiva amplia. Actualmente, el Consejo de Universidades, en el que los rectores y los representantes de las regiones se reúnen, es el órgano coordinador. Sin embargo, su capacidad real de decisión es escasa debido a los conflictos entre el gran número de implicados con características muy diferentes. Las confrontaciones frenan iniciativas, lo que impide el desarrollo de muchas políticas universitarias. De algún modo, la regionalización ha disminuido la capacidad de los gobiernos para desarrollar políticas de educación superior, no sólo como un "Estado supervisor" (en el sentido de Neave y Van Vught, 1991), sino también como un "Estado facilitador".

La regionalización ¿una vía para la diferenciación y la competición entre universidades?

En España la extensión masiva de la educación superior se ha conseguido por medio de la fundación de nuevas universidades a lo largo de todo el país: se ha pasado de 14 universidades a finales de los sesenta (casi todas en las grandes ciudades), a las actuales casi 70 universidades públicas y privadas. Este proceso ha reducido los costes directos para los estudiantes, haciendo más económico el acceso a la universidad, pero ha reducido su movilidad. Las universidades nuevas, que son copias exactas de las viejas, ofrecen el mismo tipo de programas y servicios. Más aún, todas las universidades están orientadas a la investigación, algo que es tan ineficaz como ineficiente en un sistema universitario de masas en el que, además, no hay opciones alternativas a la enseñanza universitaria. Parece que la mayoría de los implicados en el sistema no se dan cuenta de que la educación superior de masas implica necesariamente diferenciación (Meek et

al.,1996). Consecuentemente, nadie está tomando iniciativas para promover la diferenciación, incrementar la competitividad o cualquier otra acción que permita orientar al sistema en su conjunto a las diferentes necesidades sociales.

La movilidad de los estudiantes es muy reducida porque existe una escasa tradición cultural en este sentido, pero también por la falta de un programa eficiente de ayudas a los estudiantes. Las universidades tienen un mercado cautivo porque los jóvenes siempre tienden a incorporarse a la universidad más próxima, independientemente de la calidad de los programas que se ofrecen. Así, la mayoría de las universidades no están interesadas en la diferenciación y en la movilidad de los estudiantes porque esto podría desembocar en una competencia no deseada.

En principio, era razonable suponer que la regionalización incrementaría la diferenciación (Neave, 1997b), pero en España la regionalización no está favoreciendo la diferenciación. Al contrario, cada región, y en muchos casos cada universidad, quiere tener todo el rango de programas de enseñanza y actividades de investigación. Cuando cada región es considerada como un sistema completo (independientemente del tamaño y el número de universidades), la diferenciación entre universidades es poco probable.

Un riesgo final de la regionalización es la posibilidad de un incremento del localismo. La universalidad se encuentra en las raíces del concepto de Universidad, pero cuando las regiones financian y controlan las universidades existe un riesgo de que este concepto pueda ser dañado. Cuando las regiones quieren tener un sistema universitario completo para sus estudiantes, con académicos de la región, promoviendo investigación en temas regionales, el excesivo localismo puede dañar a esas universidades. Es difícil evaluar hasta qué punto este problema está afectando a las universidades, pero existe la impresión de que este fenómeno es más frecuente de lo deseable. Es cierto que parte de la actividad de una universidad debe estar orientada a las necesidades de la región y las universidades deben ser motoras de la economía de su entorno. Sin embargo, debe alcanzarse un equilibrio razonable entre las necesidades de las regiones y una visión más amplia de lo que debe ser la Universidad (Vidal y Quintanilla, 1998).

4. Conclusiones

La educación superior en España ha sufrido unos cambios muy importantes en las últimas dos décadas. La celeridad de estos cambios nos permiten en cierta manera considerar a España como un laboratorio donde se han ensayado diversas políticas universitarias. De forma general, la mayor parte de las políticas instituidas en España durante este periodo han tenido efectos positivos. Sin embargo, también han provocado algunos efectos negativos. Globalmente considerados, todos estos efectos tienen algo en común: están relacionados con la excesiva influencia que los académicos tienen en la definición de lo que la Universidad debe ser y en su participación en la implantación de las diferentes políticas. Esta excesiva influencia de los académicos es una consecuencia de la reducida presencia que tienen otros agentes, especialmente la falta de una política gubernamental y la falta de un mayor peso del mercado en el sistema universitario. Estas ausencias no han forzado a las universidades a adecuarse a las necesidades sociales. Por el contrario, se han beneficiado de la fragmentación de la política universitaria debido al proceso de regionalización, mientras que la falta de competencia ha incrementado sus privilegios. Para cambiar esta tendencia negativa y mejorar el servicio que se da a la sociedad, las universidades españolas deben afrontar nuevos retos: orientar más el sistema a las necesidades sociales y reducir la influencia de los académicos en la organización y la toma de decisiones. Una nueva ley sobre universidades posiblemente tomará en cuenta estos hechos, aunque es posible que la excesiva influencia de los propios académicos en muchas esferas del poder junto con su capacidad para manipular a los estudiantes para que generen conflictos, hará que estos cambios sean demasiado tímidos e insuficientes para resolver los problemas de las universidades españolas.

Referencias

- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organisation in Cross National Perspective*, Berkeley, University of California Press.
- Dill, D. D. (1997). "Higher education markets and public policy", *Higher Education Policy*, 10, 3/4, 167-185.
- Dill, D. y Sporn, B. (1996). *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon.
- García - Garrido, J. L. (1992). "Spain", in B. R. Clark y G. Neave, Eds., *Encyclopedia of Higher Education*, Vol. 1, Oxford: Pergamon Press.
- ISCED (1989). *La Reforma Universitaria Española*. Consejo de Universidades, Madrid.
- McDaniel, O.C. (1996). "The paradigms of governance in higher education systems". *Higher Education Policy*, 9, 2, 137-158.
- McDaniel, O. C. (1997). "Les établissements d'enseignement supérieur peuvent-ils se passer de l'intervention de l'Etat?", *Gestion de l'enseignement supérieur*, 9, 2, 129-149.
- Meek, L.; Goedegebuure, L.; Kivinen, O y Rinne, R. (1996). *The Mockers and Mocked: Comparative perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*, Pergamon.
- Mora, J. G. (1997a). "Market trends in Spanish higher education", *Higher Education Policy*, 10, 3/4, 187-198.
- Mora, J. G. (1997b). "Equity in Spanish higher education", *Higher Education*, 33, 3, 233-249.
- Mora, J. G. (1997c). "Quality assessment in Spain: an on-going process", *Higher Education Management*, 9, 1, 59-70.
- Mora, J. G. (2000). "The Academic Profession in Spain: between the civil service and the market", *Higher Education*, 37. En prensa.
- Mora J. G. y García-Aracil, A. (1999). "Private Costs of Higher Education in Spain", *European Journal of Education*, 34, 2, 95-110.
- Mora J. G., García Montalvo, J. y García-Aracil, "Higher Education and Graduate Employment in Spain", *European Journal of Education*, 35, 2, 229-237, en prensa.
- Mora, J. G., y Vidal, J. (2000). "Lifelong Learning in Spanish Universities: the market inside a public system", *European Journal of Education*, 35, 3, En prensa.
- Mora, J. G. y Vidal, J. (1998). "Introducing Quality Assurance in Spanish University", en J. Gaither (Ed.), *Quality Assurance in Higher Education, New Directions on Institutional Research*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Neave, G. (1994). "Redutio ad Regionem: The Swings and Roundabouts on a Side Show". Ponencia presentada en la 12th General Conference of the IMHE Programme, Paris.
- Neave, G. (1997a). "The Rise of the Evaluative State: the State of the Art". Ponencia presentada en el Seminario Retos presentes y futuros de la Universidad. Consejo de Universidades, Valencia, España.
- Neave, G. (1997b). "The European dimension in Higher education. An historical analysis". Ponencia presentada en el Seminario The relationship between higher education and the Nation-State, Enchede, Países Bajos.
- Neave, G. and van Vught, F. (1991). *Prometheus Bound*, Pergamon.
- OCDE (2000). *Education at a Glance*. OCDE, París.
- Vidal, J., y Quintanilla, M. A. (1998). "A geographical framework of academic research". *Tertiary Education and Management*, 4, 3, 183-189.