

DIRECTRICES DE POLÍTICA COMUNITARIA NA EDUCACIÓN SUPERIOR. UNIVERSIDADE, CALIDADE E SOCIEDADE CIVIL

José Manuel Touriñán López
Miguel A. Santos Rego
Antonio Rodríguez Martínez
María del Mar Lorenzo Moledo
Universidade de Santiago
de Compostela

1. MARCO XERAL DA EUROPA COMUNITARIA

O ano 1996 foi declarado en Europa “Ano da Educación e da Formación Permanente”. Esta declaración faise no medio dunha circunstancia socioeconómica peculiar: é un momento de recesión económica no que a política social dos países europeos, identificada baixo o lema xeral de “política do estado do benestar”, se orientou en moitos casos ó benestar do Estado que, no canto de investir nas necesidades sociais globalmente, investiu só a través daqueles grupos ou organizacións que axudan a perpetuarse no poder.

É un feito comprobable que, ó mesmo tempo que a política do estado do benestar en España provocou malestar, a Unesco recoñeceu o papel fundamental da educación superior e propón como solución un gran pacto académico co fin de que se poida acadar por medio da educación o desenvolvemento humano sostible (Unesco, 1995; Varios, 1994a).

O 20 de novembro de 1995, Mdme. Cresson presenta o informe da Comisión núm. 12 das Comunidades Europeas (Comisión da Educación, Formación e Xuventude) coñecido, coloquialmente, como Libro Branco da Educación e a Formación e titulado *Enseñar y aprender: hacia una sociedad cognitiva* (Comisión Europea, 1995).

O xenuíno deste libro non é o feito de falar da sociedade cognitiva; moi diversos autores, que xa son clásicos na literatura pedagóxica, teñen tratado esta cuestión nos últimos vintecinco anos (Gusdorf, 1973; Reboul, 1972; T. Hussén, 1978 e 1985; Faure, 1973; Botkin, 1979). O xenuíno do libro é que formula o valor educativo do investimento en capital humano e o valor económico da educación nun momento de crise socioeconómica.

Partindo de tres acontecementos que impactan no noso mundo de hoxe —a sociedade da información, a *mundialización* e a civilización científico-técnica—, o libro branco propón dous obxectivos:

a) Revaloriza-la cultura xeral para calquera tipo de formación.

b) Desenvolve-la aptitude para o emprego en tódolos niveis de formación.

As palabras clave desta cultura xeral veñen encadradas nun marco da sociedade da información *mundializada* (aldea global) na que hai conceptos que van modifica-lo noso mundo (Touriñán, 1995):

- novas tecnoloxías da información,
- biotecnoloxía,
- ecotecnoloxía,
- imaxe electrónica,
- acceso electrónico á información,
- correo electrónico,
- teletraballo,
- teleformación,
- telemedicina,
- teleadministración.

O reto europeo é ofrecer unha opción política a prol da investigación e a formación sen esquecer que a educación universitaria e a comunidade científica son instrumentos estratéxicos de innovación e de desenvolvemento productivo, pero que, ó tempo, a educación universitaria é só unha parte da educación superior que, pola súa vez, é tamén unha entre as diversas necesidades sociais que hai que afrontar no desenvolvemento de cada país (Touriñán, 1993).

Estas liñas de tendencia, que responden a feitos socioeconómicos xerais, acentúanse máis na educación universitaria, xa que, na Unión Europea, a

libre circulación de profesionais e o recoñecemento mutuo de diplomas de formación é un obxectivo de política comunitaria asumido.

Na nosa opinión, o recoñecemento dos diplomas de formación constitúe o medio que permite de modo permanente concilia-la orixinalidade do sistema de ensino de cada país membro coa mobilidade dos cidadáns que desexan unha dimensión europea na súa formación e na súa actividade profesional.

Este é un camiño aberto no que a homoxeneidade total é absolutamente complicada pola propia soberanía dos estados e polas dificultades intrínsecas de elaborar un currículo común para algunhas carreiras (avogados, por exemplo, pois se separamos totalmente formación académica e profesional o título equivalería, pero, na práctica, ninguén se colexiaría nun país distinto ó dos seus estudos porque non pasaría as probas de habilitación profesional dada a vinculación entre o dereito e o contorno social concreto).

Esta tendencia está a producir resultados positivos para fomentar sinerxías que faciliten os recoñecementos interestatais de diplomas. Tales resultados oriéntanse en catro fronteas distintas (Comisión das Comunidades Europeas, 1994):



As redes de información e comunicación levan tamén á modernización das redes de cables tradicionais.



- a creación de redes de información (Recytga/Cyted/AUIP),
- a creación de redes académicas e profesionais (CREU e mobilidade estudiantil),
- a adaptación consensuada das formacións (currículo compartido),
- a avaliación da calidade da formación (avaliación das institucións).

Educación e investigación constitúen dous eixes desde os que se constrúen na UE as directrices comunitarias para o ensino superior. Os contidos conceptuais claves que aparecen no texto articulado que define eses eixes son (Comisión das Comunidades Europeas, 1993 e 1994a):

- Contribuír ó desenvolvemento de educación de calidade.
- Fomenta-la cooperación entre estados.
- Pleno respecto ós sistemas educativos dos estados e á diversidade cultural e lingüística.
- Fomenta-la mobilidade e o intercambio.
- Desenvolve-la dimensión europea da educación.
- Fomentar e desenvolve-la educación a distancia.
- Incrementa-lo intercambio de información e experiencias sobre cuestións comúns dos sistemas de formación dos estados membros.

- Favorece-lo desenvolvemento da competitividade.
- Estimula-la IDT de alta calidade.
- Difundir e explota-los resultados da investigación e transferi-la tecnoloxía.

O coloquio sobre o ensino superior que, co obxecto de prepara-lo ano 2000, se celebrou en 1992, puxo de manifesto coas súas conclusións a necesidade de traballar nas seguintes áreas decisivas para a educación Universitaria Europea (EOLAS, 1992):

- Participación e acceso ó ensino superior.
- Colaboración co mundo empresarial.
- Formación continua.
- Educación a distancia.
- Dimensión europea do ensino superior caracterizada por:
 - mobilidade dos estudantes,
 - cooperación entre institucións,
 - Europa no programa de estudos,
 - importancia capital dos idiomas,
 - formación do profesorado,
 - recoñecemento de cualificacións e períodos de estudos,

- dimensión internacional do ensino superior,
- análise da información e das políticas,
- converxencia de programas.

2. CRISE DA UNIVERSIDADE, SUBVENCIÓN PLANIFICADA E CALIDADE DA EDUCACIÓN SUPERIOR

Nas universidades fálase hoxe, o mesmo que hai 25 anos, de crise do número de alumnos, de crise financeira, de crise de adecuación de plans de estudos, ata de crise de novas prioridades universitarias. Pero xa se empeza a asumir que no fondo de todas estas crises puntuais está subxacente outra máis profunda e global: a crise de xestión, na que os responsables da Administración universitaria de ámbito estatal, autonómico e de centros temos de defini-las nosas posicións pois, se hai un ámbito de responsabilidade compartido, tamén hai un conxunto de esixencias diferenciadas.

Hoxe é un feito que esa realidade interna e externa fai presión para modifica-la universidade e desface-las súas deficiencias. Para lles facer fronte estanse activando no ámbito estatal diversos mecanismos que se dirixen a modifica-la institución. En principio son catro liñas de acción as que están en marcha:

1. A reorganización xeral do ensino mediante a reforma dos plans de estudos. Este é un proceso en estado de implantación xeneralizado, pero no

que é posible e conveniente introducir correccións.

2. A avaliación da calidade das universidades e do rendemento do profesorado. O programa de avaliación da calidade das universidades, que xa está en marcha, pretende introducir criterios de calidade e control como unha ferramenta cotiá para a súa mellora. Este proceso, que está agora en fase experimental, pasará no futuro a formar parte dos instrumentos habituais na vida diaria das universidades.

3. Os novos mecanismos de financiamento, porque este constitúese en instrumento da autonomía universitaria e é unha das ferramentas máis útiles para a mellora da eficiencia e da calidade das universidades. A adopción de modelos de financiamento, que non só introduzan racionalidade na asignación de recursos, senón que fundamentalmente sexan unha forma de asegurala oportunidade de programación plurianual e, asemade, de premia-la calidade e a eficiencia na universidade, constitúe un reto ó que non podemos da-las costas.

4. A reforma da LRU, pois, logo de máis de dez anos de implantación desta Lei, hai unha experiencia acumulada que abonda para revisa-las deficiencias que no transcurso do tempo se descubren nela e para corrixi--los aspectos que xeraron efectos negativos. Esta reforma ten que afectar fundamentalmente a aspectos da estrutura organizativa das universidades, ás responsabilidades compartidas polas

administracións e ás funcións do profesorado que, sen dúbida, son os puntos que presentan maior número de problemas e que están conducindo de modo involuntario á deterioración progresiva do sistema universitario.

Estes acontecementos e observacións que acabamos de expoñer son manifestacións diversas da idea xenérica de crise de xestión na universidade, que se enfronta agora de xeito moi particular, non á corrección de abusos, senón á creación de novos usos nun ámbito de responsabilidade compartida, que ademais é un ámbito con esixencias diferenciadas.

Agora ben, dito isto, hai que dicir que chegou o momento de preguntarse sinceramente se a autonomía universitaria recoñecida na Constitución debe permanecer —diante desta nova forma de crise— nos termos establecidos na LRU. A nosa opinión é que a vontade de autonormativización que é posible coa LRU facilita un modelo excesivamente asembleario para a xestión e a eficacia na toma de decisións.

Non ha interpretarse isto como un ataque ós principios de democratización, transparencia e participación na información, na toma de decisións e na execución do decidido. Antes, pola contra, debe entenderse que a mestura de tradición e modernidade nas universidades obriga a pensar na creación de canles razoables para que os esforzos sinérxicos fagan compatibles a subsidiariedade, a responsabilidade compartida e o rendemento social da

institución universitaria. No fondo, o que queremos dicir é que non é bo utiliza-lo marco legal para ampara-la institución universitaria de modo tal que sexa practicamente imposible atopar fórmulas para que a institución faga rendemento de contas á sociedade das funcións que ten encomendadas e do modo de realizalas.

A experiencia da reforma universitaria nestes anos permite afirmar que se xeneralizou unha cultura no goberno da universidade que non está moi lonxe de facer sinónimas autonomía universitaria e impunidade, porque as responsabilidades nos órganos de goberno poden esvaerse ata extremos irracionais no anónimo colectivo da comunidade universitaria, e non están garantidas nin a continuidade temporal das metas planificadas nin a súa consecución.

Insistindo nesta idea, é doado lembrar que unha das fórmulas apreciadas no pensamento da reforma universitaria era a firme convicción de que coa autonomía universitaria o sistema seleccionaría as boas universidades, diferenciándoas das malas, e que estar entre unhas e outras era responsabilidade de cada unha delas. Desde este postulado, a política universitaria foi expansionista sen máis freo que o económico e, dado que nas universidades a oferta crea demanda, tendeuse á autorización de novas carreiras e á creación de centros sen racionalidade sistémica, socioeconómica e académico-organizativa. A condición da autorización era a non necesidade de

incrementa-la docencia no papel e a existencia de propostas dos órganos colexiados da universidade. Os feitos manifestan teimudamente que a creación constante de centros e a autorización de estudos sen profesorado axeitado conduce á deterioración progresiva da calidade do sistema (Consello de Universidades, 1995, 1996; Fernández, 1989; De Miguel, 1991; Quintás, 1996, Varios, 1989, 1990 e 1994; Rodríguez Navarro, 1994).

Hoxe temos que ser conscientes de que xunto dos conceptos de calidade, racionalidade, competitividade, eficiencia, relevancia, cantidade, mobilidade, equidade e grao de satisfacción, o campo semántico do debate universitario español apunta tamén a conceptos como: inercia, inflación orgánica, improvisación fronte a planificación, disfuncionalidade, desequilibrio, desgoberno e inseguridade xurídica.

A defensa do estudio, a docencia, a investigación, a cultura e o rendemento social para a universidade en tanto que instrumento estratéxico de innovación e desenvolvemento productivo, obriga a pensar por forza en liñas de reforma que inclúen na súa linguaxe habitual conceptos como:

- Supresión de órganos de burocracia superflua.
- Reestructuración de departamentos.
- Eliminación de comisións e servicios solapados.

- Optimización de posibilidades organizativas.
- Apoio a consorcios, fundacións e sociedades mercantís.
- Prolongación do mandato de cargos unipersoais con máis capacidade de decisión persoal.
- Fortalecemento da xestión, a intervención, a fiscalización e o control interno da universidade.
- Planificación da asignación de recursos docentes.
- Promoción da inspección universitaria.
- Coordinación dos sistemas universitarios.
- Coordinación dos recursos de investigación.
- Favorece-la autonomía e a dotación de recursos.
- Creación do espacio político-académico adecuado para a docencia e a investigación de calidade.
- Aplicación dos principios de calidade de total ó proxecto universitario.
- Promoción da subsidiariedade, a responsabilidade social compartida e o rendemento social da institución.

Todo iso é a consecuencia última dunha busca constante para definir e construír estruturas organizativas e de xestión que garantan de forma eficaz a realización dos valores substantivos da

institución universitaria: a docencia, a investigación, a cultura, o estudo, a profesionalización e o desenvolvemento social productivo (Tourriñán, 1997b).

Coa consolidación destas tendencias e a recuperación dos adultos e das mulleres para a educación universitaria, o ciclo de crecemento do sistema podería alcanza-la madureza.

O financiamento universitario é un dos instrumentos que está a ser analizado para facer fronte con decisión ós novos retos. No marco da coordinación nacional dos problemas universitarios baralláronse varias opcións alternativas para calcula-lo montante do financiamento (Consello de Universidades, 1994; Tourriñán, 1996; Varios, 1995; Consello Social, 1994).

1) Calcular, por grandes capítulos, as necesidades de financiamento a maiores da situación actual.

2) Aplicar ó sistema español a contía estimada do investimento (en termos de pesetas por alumno) nos países da nosa contorna e cun sistema universitario semellante (Francia).

3) Extrapola-lo esforzo investidor dos países afíns (OCDE) a España, en termos da porcentaxe sobre o PIB (1,5 % do produto interior bruto).

No marco do Consello de Universidades optouse pola última posibilidade como proposta, cun horizonte no ano 2003/04 e sen outra intención que a de centra-lo debate.

Dando por sentado o esforzo de coordinación que se fixo no Consello de Universidades para propicia-la resposta a esta demanda social e o valor das conclusións xerais, cómpre establecer unhas puntualizacións con respecto ó modelo xeral que queda determinado nesa terceira alternativa:

a) O modelo de financiamento queda proposto no marco legal da LRU que é anterior ás transferencias e que non reflicte a realidade histórica que despois das transferencias se está a xerar nas comunidades no ámbito universitario.

b) Favorécese un financiamento comparado, baixo o concepto de módulo por alumno, a pesar das dificultades que ese concepto representa con respecto á igualación ficticia de universidades no punto de partida, ausencia de obxectivos de calidade pre-establecidos e desconsideración do déficit histórico de financiamento.

c) Faise unha extrapolación do esforzo investidor dos países da OCDE, en termos de porcentaxe do PIB, baixo o suposto xenérico e inxenuo de que, investindo o que investimos estamos onde estamos, e investindo máis estaremos mellor.

A realidade certa dos feitos é que, nin a homoxeneidade de datos estatísticos está asegurada nos países membros da OCDE para calcula-la porcentaxe de investimento, nin a porcentaxe do PIB pode considerarse como unha unidade de valor absoluto.

A maior discrepancia entre os países da OCDE atópase precisamente na partida de bolsas, xa sexa polo feito de que non é segura a súa inclusión no capítulo II por algúns países, xa sexa polo propio concepto de bolsa. Nalgunhas ocasións, esta non inclúe a exención de taxa (partida maioritaria no noso sistema nacional). Tamén hai que ter en conta que algúns países consideran o alumno como unidade xurídica á parte da súa unidade familiar. Esta cuestión supón a independencia económica absoluta de tódolos estudantes universitarios do sistema. Polo tanto, cabe pensar que o acceso ás axudas pode depender neses países dunhas necesidades financeiras distintas ás do sistema español.

Cómpre dicir, ademais, que, tal como se calculou, a porcentaxe sobre PIB dedicado a educación superior é un valor absoluto que non ten en conta nin o número de alumnos do sistema, nin a estrutura da oferta académica. O uso absoluto dos indicadores dá pé para interpretar, por exemplo, que a educación superior portuguesa estaría en mellor situación cá xaponesa, xa que a primeira dedica o 0,8 %, mentres a segunda só o 0,6 %. Sen embargo, Portugal ten un PIB moi baixo, un escaso número de alumnos e unha estrutura de títulos pouco competitiva.

Convén engadir tamén que a achega dos prezos e as bolsas á racionalización da oferta é unha constante no desenvolvemento da calidade total, se temos en conta a análise comparativa entre a composición (tanto a

nivel económico coma de estudos) da poboación activa e a que corresponde ás familias da poboación universitaria.

É un fenómeno social coñecido que as rendas económicas máis altas e con maior nivel de estudos se beneficiarían en maior medida dos servizos universitarios có resto da sociedade. Isto é así porque unicamente o 14 % da poboación activa posúe niveis económicos altos e os alumnos pertencentes a estas familias supoñen o 25 % da poboación universitaria.

En termos xerais, só o 33 % da mocidade con idades comprendidas entre os 18 e os 23 anos se atopa en disposición de matricularse en centros universitarios ó supera-las probas de COU ou as de formación profesional II. De feito, o 22 % destes mozos acceden á universidade (é necesario relativizalos 11 puntos de diferenza, se se ten en conta que gran parte dos alumnos de formación profesional realizan os seus estudos para exercérenos e non como medio de acceso a outras titulacións). Discriminando este dato segundo o nivel de estudos dos pais, obsérvase que só o 27 % dos fillos de pais con estudos básicos están en disposición de solicita-la entrada na universidade.

Para acadar un punto de equilibrio entre as leis de oferta e demanda universitaria, o modelo razoable apunta ó establecemento dun prezo máximo por taxa, que incentive a competitividade cualitativa entre as universidades do seu ámbito, sen permitir que deriven en tarifas excesivas para un servi-

cio público, que sempre compensará as deficiencias coas bolsas e as achegas externas.

Existen múltiples modalidades de financiamento de prezos. En consonancia coa diversidade de circunstancias, é razoable acepta-lo establecemento dun número indefinido de escenarios ou situacións, que se diferenciarán polos límites (económicos, de rendemento académico, etc.) impostos nas condicións necesarias para outorga-la axuda ou exención.

Hai que ter en conta que, para un mesmo importe, estas fórmulas poden ser ordenadas de maior a menor, segundo a axuda real ó alumno, da seguinte forma:

- bolsa ou exención,
- crédito polo sistema australiano,
- crédito polo sistema inglés,
- traballos nos campus,
- crédito polo sistema americano,
- pagamento directo da taxa por parte do alumno.

Os prezos públicos e as bolsas están relacionados dentro da política de responsabilidade social compartida e de subsidiariedade no financiamento do servizo universitario. Isto, que é así, dá pé para que as administracións reclamen a transferencia de competencias en bolsas, de tal forma que se poida establecer un financiamento condicionado polo custo do servizo e das exencións de prezos que puideran



Vestíbulo da Casa da Concha, hoxe sede do Consello Social e FEUGA (Fundación Empresa-Universidade de Galicia).

facerse, e non polo teito docente ou o número de alumnos admitidos. Pola mesma razón, tamén cómpre determinar se se van subvencionar as universidades respecto das terceiras ou sucesivas matrículas, xa que o réxime de permanencia dos estudantes correspóndelle á autonomía das universidades xunto co seu Consello Social.

A cota de cobertura do custo do servizo universitario que corresponde ós prezos públicos móvese actualmente nunha banda situada entre o 17 e o 20 % da valoración económica do servizo (para as primeiras e segundas matrículas). Se tomamos como referente o 17 % de valoración para primeiras e segundas matrículas e un incremento

do 25 % sobre o prezo daquelas, para as terceiras matrículas e sucesivas, e aplicámo-lo principio de corresponsabilidade no financiamento, resulta que a universidade incrementa os seus ingresos, en tanto o número de alumnos repetidores non obrigue á creación de novos grupos, xa que nun grupo mixto (primeira matrícula e repetidores), a Administración achegará o 83 % do crédito, os alumnos novos e de segundas matrículas ingresarán o 17 % da valoración económica do servizo repartida entre número de alumnos e grupos, e os de terceiras matrículas ou máis pagarán ademais o incremento do 25 % sobre o prezo. Linealmente, a universidade recibe un 8 % máis en cada caso do que é o custo do servizo pola

parte correspondente ós repetidores de terceira ou posteriores convocatorias, se non hai que facer grupo distinto.

Agora ben, a universidade pode verse na obriga de facer fronte, con responsabilidade económica, ós fracasos escolares reiterados, se a taxa de fracaso escolar é moi elevada e se fai necesaria a creación de grupos exclusivos de repetidores. Neste caso a universidade deixará de cobrar parte dos custos da valoración económica do servizo, xa que, como a Administración paga ordinariamente a subvención da cota fixa para a primeira matrícula (83 % da valoración económica do servizo no grupo), pode chegar este gasto do grupo de repetidores a superar, incluso, o beneficio obtido polas universidades nos grupos mixtos.

O desenvolvemento da política de prezos públicos e bolsas ten que asumir que os estudantes son responsables do custo real que implica a súa formación e da necesidade de incrementala achega por parte daqueles que son beneficiarios directos do servizo, pois a contribución da Administración a través das subvencións é, en realidade, financiamento indirecto de tódolos contribuíntes, sexan ou non beneficiarios do ensino universitario. Non é estraño, polo tanto, que, neste tema, os consellos sociais estean apuntando novas vías que contribúan a non encarece-lo prezo do posto escolar, quer atendendo ó réxime de permanencia polo número de convocatorias, quer reconsiderando a porcentaxe de créditos sobre o total

dunha carreira que pode aceptarse como suspenso sen perder posto escolar.

Nesta mesma liña de razoamento hai que recoñecer que unha maior taxa induce a unha maior esixencia de calidade do servizo por parte do alumno e, polo tanto, a unha maior eficiencia na utilización dos recursos. E así as cousas, tamén hai que dicir que o concepto de custo paritario e comparable de módulo por alumno rompe dentro da filosofía do modelo racionalizado de financiamento. O factor común é o crédito ou dez horas de clase; xa que logo, a referencia debería se-lo gasto por crédito en grupo e non o gasto por alumno integrado no grupo, xa que tódolos alumnos custan o mesmo dentro do grupo, pero distinto segundo o grupo. Esta circunstancia fai que tanto os custos como as subvencións recibidas por alumno entre as distintas universidades, titulacións e cursos dunha mesma universidade non sexan a unidade estable de financiamento, aínda que si poden usarse como instrumento de comparación respecto da rendibilidade dos investimentos con vistas ó logro da calidade no sistema, pois é obvio que, no marco da relación entre prezos, subvencións, bolsas e calidade do sistema, o que se busca é a consecución de vías razoables para que os esforzos sinérxicos fagan compatible a subsidiariedade, a responsabilidade compartida e o rendemento social da institución.

Todo semella indicar que a busca da calidade, convenientemente in-

centivada desde dentro e fóra da universidade, conducirá inevitablemente á aceptación de algo que xa é obvio: entramos nunha cultura da avaliación que ten como único retorno a mellora de procesos e de produtos. Ben entendido que se falamos dunha 'cultura' que convén ó avance social, tamén é imperativo advertir sobre os perigos que pode implicar unha deficiente comprensión do seu sentido nun terreo tan singular.

Trasladar graciosamente, sen outros ingredientes críticos, os procedementos típicos de control económico-empresarial á docencia e a investigación universitarias pode orixinar peores problemas na dinámica dos procesos educativos dos que se pretenden superar. A avaliación da educación universitaria está, naturalmente, asociada ó logro de maior calidade universitaria, pero cunha precaución clave, maxis-tralmente sinalada polo profesor Arturo de la Orden; isto é, que a calidade é un continuo escolar cuns puntos que representan combinacións de funcionalidade, eficacia e eficiencia, mutuamente implicados. E o seu grao máximo, a excelencia, supón un óptimo nivel de coherencia entre tódolos compoñentes principais dun modelo sistémico (De la Orden, 1985 e 1993).

Outro perigo evidente é alentar unha visión superficial da calidade e usala como magnífico paraugas de protección no que lle cadre. Non hai máis remedio que ser relativistas, dada a dificultade dunha definición operativa do concepto, polo cal algúns prefiren

formula-la avaliación comparando obxectivos e resultados. Un académico con non moi apartada responsabilidade política expresábo así: o obxectivo da avaliación debería dirixirse cara ó establecemento sistemático dunha análise do valor dos medios e os recursos humanos, materiais e financeiros e dos métodos e procedementos, programas, etc., que a institución utiliza para o seu traballo particular ou docente (Luxán, 1998).

Referíndonos concretamente ó caso español, o primeiro que salta á vista é a moderación alusiva ó tema central na Lei de reforma universitaria (LRU). Sentencias vagas e ningún desenvolvemento práctico ata que en setembro de 1992 o pleno do Consello de Universidades (reunión na Universidade de Cádiz) pon en marcha un programa experimental de dous anos. Participaron dezaseis universidades públicas e o obxectivo era poñer a proba unha metodoloxía de avaliación institucional, con tres niveis: o primeiro, con participación plena, aspiraba a construír un sistema de indicadores globais de rendemento; no segundo, con seis universidades, avaliáronse algunhas titulacións e áreas de coñecemento; e no terceiro deuse entrada a expertos externos. No informe final —presentado a principios do mes de setembro de 1994 nunhas xornadas celebradas na sede central da Universidade Internacional Menéndez Pelayo— concluíase que a experiencia fora positiva abondo e que

representaba unha base de acción máis sistemática (ver García *et al.*, 1995).

3. POLÍTICA, UNIVERSIDADE E SOCIEDADE CIVIL

Pretendemos neste apartado dilucidar, en parte, o problema da universidade a través dos dilemas que se presentan entre unha formación instrumental (escasamente pragmática ou bancariamente inducida, como diría Freire) e unha educación cívico-profesional que podería representar un difícil encontro entre un legado clásico da mellor estirpe liberal e as demandas provenientes do coñecemento experto, condicionadoras de plans de estudos, metodoloxías, dirección dos saberes, valores de referencia, etc.

Cremos que isto só é posible mediante a revitalización da sociedade civil, no seo da cal hai que entender hoxe as posibilidades de que a universidade siga sendo un ente creador de cultura, un espacio de participación e motor de innovación. Por iso esixe, sen dúbida, sentido da dimensión crítica e autocrítica na institución, aínda que sexa só para nos decatar do perigo de fragmentación que afecta a vida universitaria, con fendas na convivencia tantas veces consecuencia de hábitos pouco acordes cun ideal liberal, ou dicíndoo dun modo directo, co que debe ser unha universidade de *fair play*, comprometida co coñecemento e co tempo histórico.

Falando da 'sociedade civil' partimos, polo seu interese, da acepción

aplicada por Bobbio e Matteucci (1982) cando a contrapoñen ó Estado, integrando a esfera das relacións individuais, de grupo ou de clase (poder de feito ou real) que se desenvolven fóra das relacións de poder inherentes ás institucións estatais (poder lexítimo ou legal). Pero tamén debemos ter presente que a sociedade civil, segundo Cohen e Arato (1994), se constitúe como un ámbito de interacción social entre a economía e o Estado, configurado ante todo pola esfera íntima (en especial a familia), a esfera das asociacións (léanse 'voluntarias') ou os movementos sociais e as formas de comunicación pública. Queren dicir que a sociedade civil moderna é consecuencia de varias modalidades de autoconstitución e de automobilización.

Distínguese, igualmente, entre sociedade civil, sociedade política (partidos, organizacións e parlamentos) e sociedade económica (grupos/consorcios empresariais de produción e distribución). Estas últimas, como é lóxico, proceden da sociedade civil, participan dalgunhas das súas características xerais pero foron institucionalizadas mediante dereitos que se plasman en leis de contido político ou económico. Como os mesmos Cohen e Arato (1994) puntualizan,

under liberal democracies, it would be a mistake to see civil society in opposition to the economy and state by definition. Our notions of economic and political society (which admittedly complicate our three part model) refer to mediating spheres through which civil society can

gain influence over political-administrative and economic processes (páx. X).

O concepto de sociedade civil non se pode examinar sen ancoraxes culturais e políticas, idéntica madeixa contextual para entende-la universidade en cada tempo e latitude. Ó respecto, é interesante destaca-lo contraste entre o papel da sociedade civil en países que, coma España, viviron nas últimas décadas un relevante proceso de transición desde unha dictadura a un réxime parlamentario, e o desempeñado por ela mesma noutras nacións con democracias moi asentadas, como é caso, por exemplo, dos Estados Unidos.

Como sinalaba hai pouco o Rector da Universidade de Santiago de Compostela, as dictaduras que alcanzan certo grao de estabilidade baséanse no establecemento dun pacto perverso coa sociedade que controlan. Segundo este pacto, o Estado actúa coma un ogro filantrópico —ó que se referiu o admirado Octavio Paz—, eximindo a sociedade da responsabilidade de se organizar de seu (Villanueva, 1997 e 1998). Isto produce secuelas que perduran, como é posible observar no tecido social do país, facendo que, máis aló dunha superestructura democrática, a nosa sociedade civil siga sendo bastante feble en tanto que as responsabilidades que se seguen a proxectar sobre o estado democrático son elevadísimas, sen aceptar que a resolución de bastantes problemas ha situarse nos recursos de automobilización e autoxestión propios da sociedade civil.

Dito isto, é bo aprecia-lo perigo de que determinadas manifestacións de fortaleza pola sociedade civil poidan derivar en sutil censura, algo próximo ó ‘politicamente correcto’ (irónica expresión posta de moda por Richard Bernstein coa publicación dun artigo no diario *The New York Times*) que significa adhesión a unha nova ortodoxia, de actualidade nos campus universitarios, desde o compromiso supostamente imposto polas minorías culturais. O esencial, independentemente do sarcasmo que a cadaquén lle apeteza, non é tanto a obsesión xurdida polas linguaxes do *political correctness*, senón que a partir de aí xermolara unha seria discusión acerca do *multiculturalismo* na actualidade (cfr. Cortina, 1997; Taylor, 1993).

A discusión non é allea, nin moito menos, á denuncia de Robert Hughes no seu famoso libro *Culture of Complaint. The Fraying of America*, onde afirma que a sociedade civil, antano sólida e resistente nos Estados Unidos, resulta erosionada na dinámica do que rotula como ‘cultura da queixa permanente’. Contrasta tal actitude cun dos principios da “Declaración dunha Ética Mundial” realizada polo Consello do Parlamento das relixións do mundo na súa reunión de Chicago en 1993. Non se propuxo alí unha ética mundial como unha nova ideoloxía, senón como un consenso básico sobre unha serie de valores vinculantes, proclamando que a autodeterminación e a autorrealización só son plenamente lexítimas cando non aparecen

desligadas da responsabilidade individual fronte a un mesmo e fronte ó mundo, cando se vinculan á responsabilidade cara ós demais e cara ó planeta Terra (Villanueva, 1997). Sinteticamente, pódese dicir que é aí onde se percibe un programa de actuación basicamente coincidente coas virtudes dunha sociedade civil madura.

No que nos concirne aquí e agora, recordando que o fenómeno do 'politicamente correcto' aparece en escenarios universitarios, é obrigado un actuaemento de cautela e crítica contra calquera 'código de expresión' auspiciado por unha tipoloxía de administradores con escasa filosofía. Neste sentido, a tarefa dos profesores universitarios non pode se-la de transmitir un canon establecido, senón permitir que os estudantes cheguen a reinventalo. Paradoxalmente, só aquelas 'verdades' baseadas na razón abstracta que os alumnos poidan facer súas, fundándose na súa propia razón, é probable que sexan preservadas.

Defendémo-la superación do antagonismo radical entre dous modelos de universidade bautizados polo teórico político norteamericano Benjamin R. Barber como 'modelo purista' e 'modelo vocacional/profesional'. O primeiro, favorecido pola clásica énfase na busca abstracta do coñecemento —divorciando este do tempo e da cultura—, potenciando a aprendizaxe pola causa da propia aprendizaxe, evitando toda utilidade, illa a univesidade da sociedade. E o segundo, renegando de toda tradición

e rendido incondicionalmente ó servizo do mercado, ten como único selo de marca o dunha universidade pendente de proporcionar unha educación segundo modos exclusivos de "vocational training" (Barber, 1998).

Ningunha destas posturas pode entende-lo que significa a educación universitaria como servizo e asemade como reto á sociedade na que vive, nin aceptar que sexa posible a simultaneidade na transmisión de valores fundamentais coa creación dun clima de pensamento crítico, onde os estudantes non estean definitivamente condicionados polos contidos que lles foron transmitidos.

A presenza desa dicotomía no modo de enfoca-la tarefa e a función da universidade permite avogar por un modelo máis aberto, isto é, máis dialéctico, da educación universitaria na sociedade civil. Non se trata de expresar —recuperando o argumento do mencionado politicólogo americano— que a universidade teña unha misión cívica; máis ben se trata de afirmar que a universidade "é unha misión cívica" ou, se se prefire, que a universidade é civilidade, entendida como o conxunto de regras e convencións que permiten impulsa-lo diálogo no seo dunha comunidade, ademais de todo tipo de discursos que poidan favorece-lo desenvolvemento do coñecemento. Estamos a falar, xa que logo, dun modelo que asume unha concepción da aprendizaxe como actividade social que ten lugar nunha comunidade dis-

cursiva na que converxen reflexión e experiencia.

¿Acaso non é o recinto universitario o máis proclive á apertura e a tolerancia de ideas? Non albergamos dúbida ningunha de que nesta vía de afondamento da democracia, que a sociedade civil pode potenciar, é clave o papel da educación, en xeral, e do ensino superior que a universidade proporciona, en particular. Repárese na argumentación do interesante documento de política para o cambio e o desenvolvemento na educación superior publicado pola Unesco. O proceso de *mundialización* ó que asistimos, dise, esixe que o desenvolvemento dos recursos humanos na sociedade moderna inclúa non só unha formación superior especializada, senón tamén unha plena conciencia dos problemas culturais, ambientais e sociais que nos afectan. É fundamental que as universidades “desempeñen un papel aínda maior no fomento dos valores éticos e morais na sociedade, e dediquen especial atención á promoción, entre os futuros graduados, dun espírito cívico de participación activa” (UNESCO, 1995, páx. 31). Isto significa tanto como propoñer un dos obxectivos prioritarios para as institucións universitarias: a formación dunha cidadanía disposta a contribuír activamente ó fortalecemento da sociedade civil sen a que é imposible alcanza-la plenitude da democracia.

Para misión tan delicada non permitámo-la renuncia, como pouco, a un profesor universitario que responde,

como orteguianamente sinalou Vázquez Gómez (1993), ó paradigma do home culto, que é capaz de transcende-lo seu coñecemento experto e conecta con outros especialistas, alégrrase e fomenta que os alumnos accedan a outros saberes, afánase como docente e cidadán nun labor de comunicación coa sociedade civil, exercendo liderado moral. Desde o coñecemento experto adquiriu unha grande importancia a súa tradución posible, mediante estratexias divulgativas de calidade, cara ó gran público e o afrontamento de problemas de saúde, consumo, ambiente, etc.

É o encontro coa comunidade á que nos debemos como intelectuais. Formar profesionais non debe ser impedimento para que puxemos dunha imprescindible función educativa da universidade na sociedade. Nós mesmos, os pedagogos, abrímo-la formación dos especialistas a coñecementos máis variados, de espectro multiforme no sentido habermasiano. O interese instrumental ha complementarse con outros intereses, e esta dinámica ben pode empezar pola universidade xa que doutro xeito vai ser difícil que poida fecundar na sociedade externa a ela. No fondo non é outra cousa que, como fixeron Bloom (1987) e antes Ortega (1975), defende-la misión cultural e formativa da universidade pública no ámbito comunitario, diverso e plural.

Nesa liña, aceptadas tales coordenadas, non cabería empacho ningún en pos dunha universidade liberal, que



*J. Ortega y Gasset, por Zuloaga,
[...] defende-la misión cultural e formativa da universi-
dade pública [...].*

acomoda os obxectivos da mellor educación liberal e pode deixar senti-lo seu sinal na formación da esfera pública na sociedade civil. Sobre este punto facémonos eco das suxestivas ideas de Pérez Díaz (1997), para quen a universidade liberal contribúe á esfera pública dunha sociedade civil satisfacendo as demandas das forzas políticas, económicas e sociais do seu contorno dun determinado xeito e non doutro. Esas forzas fan presión a prol dunha investigación promotora dos intereses do país, ou desexan un ensino profesional

especializado. Pero cómpre entenderse. Se as demandas resultan satisfeitas por unha universidade fiel á idea normativa da universidade liberal, daquela estará asegurada unha dimensión de reflexividade e de responsabilidade comunitaria na investigación, xunto dun mínimo ideal de servizo no tocante á énfase favorable ó ensino profesional.

O mesmo sociólogo español subliña que, alén das demandas sobre a universidade, o no gordiano sitúase nas demandas que a universidade ten que se facer a si mesma, como son, en primeiro e destacado lugar, a preeminencia do universalismo sobre o particularismo (idea normativa da universidade liberal) aínda que non poidamos despachar olímpicamente os nosos deberes coa comunidade local, asunto que se arranxará sempre que interpretemos correctamente tales obrigas en función de valores últimos, non outros que o da procura da verdade e a apertura ó mundo, pugnando por unha sociedade de cidadáns razoables. O mesmo que, á fin e ó cabo, se propón unha sociedade civil universal suficientemente ben ordenada. Tal vez sexa posible superar así unha tradición de dúas centurias nas que a influencia estatista se deixou ver sobre a universidade por estes mundos occidentais.

Unha segunda autoesixencia nuclear é a que resulta dunha simple visión do coñecemento e da ciencia como territorio aberto no que buscámo-lo que os clásicos chamaban “as cousas mesmas” e onde devén unha

experiencia científica que, se é digna de tal proxecto vital, alentará que se sigan tratando as ideas e as teorías como artificios mentais que requiren revisión e depuración continuas e a súa posta a proba; e tamén a coitada-la linguaxe para usala coa claridade e a precisión a que obriga o oficio. Esa experiencia, en fin, é a que realza o valor da prudencia e, con ela, suxire límites da contribución universitaria á esfera pública (Pérez Díaz, 1997, páx. 164), alertando non xa acerca do que o coñecemento pode e non pode, senón tamén poñendo de manifesto certos perigos do intelectualismo, das políticas monocordemente ideolóxicas e, en definitiva, de calquera soño da razón desvariado nas súas consecuencias para o noso porvir colectivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barber, B. R., *A passion for democracy. American essays*, Princeton, Nova Jersey, Princeton University Press, 1998.
- Bloom, A., *The closing of the american mind*, Nova York, Simon & Schuster, 1987.
- Bobbio, N., e N. Matteucci, *Diccionario de Política*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1982.
- Botkin, J. W., *Aprender. Horizonte sin límites*, Madrid, Santillana, 1979.
- Cave, M. et al., *The use of performance indicators in higher education*, Londres, Jessica Kingsley Publications, 1997.
- Cohen, J. L., e A. Arato, *Civil Society and political theory*, Cambridge, The MIT Press, 1994.
- Comisión das Comunidades Europeas, *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Libro Blanco, Santiago de Compostela, Fundación Galicia-Europa, 1993.
- _____, *Comunicación de la Comisión sobre reconocimiento de diplomas con fines académicos y profesionales*, Madrid, Consejo de Universidades, 1994.
- _____, *La política social europea. Un paso adelante para la Unión*, Santiago de Compostela, Fundación Galicia-Europa, 1994a.
- _____, *Einseigner et appendre. Vers la société cognitive. Libro Blanco* (Comisión das Comunidades Europeas), DG XXII-V, Bruxelas, 1995.
- Consejo de Universidades, *Informe sobre la financiación de la universidad*, Madrid, Boletín Informativo del Consejo de Universidades, VI, decembro-xaneiro, 1994.
- _____, *Estadística de la matrícula universitaria. Curso 1994-95*, Madrid, Secretaría del Consejo de Universidades, 1995.

- _____. *Plan Nacional de Evaluación de la Calidad del Sistema Universitario: Guía de Evaluación*, Madrid, Consejo de Universidades, 1996.
- _____. *Informe sobre los resultados de la primera convocatoria del Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades*, Madrid, Secretaría General del Consejo de Universidades, 1997.
- Consello Social Universidade de Santiago de Compostela, *Xornadas sobre o financiamento das Universidades e os Consellos Sociais*, Santiago de Compostela, decembro de 1993, Universidade de Santiago de Compostela, 1994.
- Cortina, A., *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- De la Orden, A., "Modelos de evaluación universitaria", *Revista Española de Pedagogía*, 169-170, 1985, 521-537.
- _____. "Calidad y evaluación de la enseñanza universitaria", en Varios, *La Universidad ante el V Centenario*, Actas do Congreso Internacional de Universidades, Madrid, Editorial Complutense, 1993, 531-539.
- E.O.L.A.S., *Memorandum on higher education in the european community*, Salamanca, European Association of Deans of Science, 1992.
- Faure, E., *Aprender a ser*, Madrid, Alianza, 1973.
- Fernández Pérez, M., *Así enseña nuestra universidad. Hacia la construcción crítica de una didáctica universitaria*, Salamanca, Hispagraphics, 1989.
- García, P. et al., "Experimenting institutional evaluation in Spain", *Higher Education Management*, 7, 1, 1995, 101-118.
- Gusdorf, G., *¿Para qué los profesores?*, Madrid, Edicusa, 1973.
- Hussén, T., *La sociedad educativa*, Madrid, Anaya, 1978.
- _____. *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*, Barcelona, Paidós, 1985.
- Luxán, J. M. (ed.), *Política y reforma universitaria*, Barcelona, Cedecs, 1998.
- Malosse, H., *Europa a su alcance*, Santiago de Compostela, Fundación Galicia-Europa, 1994.
- Miguel, M. de, *La evaluación de las instituciones universitarias*, Madrid, Consejo de Universidades, 1991.
- Ministerio de Industria y Energía, *Cooperación tecnológica interregional en Europa para los 90*, Conferencia Europea, Madrid, outubro, 1990.
- Ortega y Gasset, J., *Misión de la Universidad y otros ensayos*, Madrid, Publicaciones de la Revista de Occidente, 1975.
- Pérez Díaz, V., *La esfera pública y la sociedad civil*, Madrid, Taurus, 1997.

- Quintás, G. (ed.), *Reforma y evaluación de la Universidad*, Valencia, Universidad de Valencia, 1996.
- Reboul, O., *¿Transformar la sociedad? ¿Transformar la educación?*, Madrid, Narcea, 1972.
- Rodríguez Espinar, S., "La evaluación institucional universitaria", *Revista de Investigación Educativa*, 15, 2, 1997, 179-214.
- Rodríguez Navarro, A., "La reforma de la universidad", *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, 20, 1994.
- Sánchez Salorio, M., *Universidade. Multiversidade. Megaversidade*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 1993.
- Taylor, Ch., *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1993.
- Telford, R., *Quality and relevance: the challenge to european education*, Bruselas, IRDAC, 1994.
- Touriñán, J. M., *Desenvolvemento do sistema universitario de Galicia*, Xunta de Galicia, Colección de Innovación e Investigación Científica, 1991.
- _____, "Un reto de los sistemas universitarios: los espacios de coordinación", en Varios, *La Universidad ante el V Centenario*, Actas do Congreso Internacional de Universidades, Madrid, Editorial Complutense, 1993, 497-507.
- _____(dir.), *Avances no desenvolvemento do sistema universitario de Galicia*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1993a.
- _____, "Investigación y desarrollo en Telecomunicación en Galicia", *Revista Galega de Cooperación Científica*, 1, 1995, 24-39.
- _____, "La descentralización educativa. Análisis desde la experiencia universitaria en Galicia", *Foro Internacional de Escuela, Familia y Sociedad*, México, D. F., Instituto de Fomento e Innovación Educativa, 1995a.
- _____, "El desarrollo del sistema universitario y de la comunidad científica como instrumento de innovación", en Xunta de Galicia, *Datos estadísticos del sistema universitario de Galicia. 1993-94*, Santiago de Compostela, 1995b.
- _____(dir.), *Sistema universitario de Galicia. Fundamentos e desenvolvemento legal*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1996.

- ____ "Nuevos desafíos en el desarrollo universitario: el efecto Maastricht", en S.E.P./U.P.V., *Innovación Pedagógica y Políticas Educativas*, San Sebastián/Donostia, XI Congreso Nacional de Pedagogía, Tomo III, 1996a, 165-186.
- ____ *La consolidación del sistema universitario y de la comunidad científica en Galicia. Propuestas de análisis*, Santiago de Compostela, Grafinova, 1997.
- ____ "La búsqueda de calidad en el desarrollo universitario y la definición de perfiles", *Revista Galega de Cooperación Científica Iberoamericana*, 4, 1997a, 40-61.
- ____ "La educación universitaria después del tratado de Maastricht", en M. A. Santos Rego (ed.), *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1997b, 193-211.
- ____ "Directrices comunitarias de la educación universitaria: crisis de la institución y estrategias de innovación", *Revista Galego-Portuguesa de Psicología e Educación*, 1, 1, 1997c, 9-32.
- ____ "La lógica de la decisión en la racionalización de la oferta universitaria: análisis de una propuesta", *Aula Abierta*, 71, 1998, 33-69.
- UNESCO, *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*, París, Unesco, 1995.
- Varios, *Hacia una clasificación de las universidades según criterios de calidad*, Madrid, Fundación Universidad-Empresa, Consejo de Universidades, 1989.
- ____ "Evaluación de la calidad de la enseñanza universitaria", *Revista Española de Pedagogía*, 186, maio-agosto, 1990.
- ____ "Formación del profesorado universitario", *Revista de Enseñanza Universitaria*, 7-8, xullo-diciembre, I.C.E. da Universidade de Sevilla, 1994.
- ____ *La crisis del Estado del Bienestar*, Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, Santiago de Compostela, 1994a.
- ____ *Educación y cultura de masas*, XIV Seminario Interuniversitario de Teoría de la Educación, Valencia, 1995.
- Vázquez Gómez, G., "El papel del profesor universitario en una sociedad post-industrial", en Varios, *La Universidad ante el V Centenario*, Actas do Congreso Internacional de Universidades, Madrid, Editorial Complutense, 1993, 699-704.

Villanueva, D., "A sociedade civil, entre as ditaduras residuais e a democracia real", *XXII Conferencia Mundial da Sociedade Internacional para o desenvolvemento* (21-24 maio), Santiago de Compostela (policopiado), 1997.

—— "Autonomía universitaria y programación financiera.", *El País*, 14 de novembro, 1998.

