

# **SOBRE LA RECONSTRUCCIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EUROPA. UNA MIRADA SELECTIVA A UNA DÉCADA, 1985-1995**

por Guy NEAVE

*International Association of Universities, París*

## *Introducción*

En una Europa en la que el tema diario de la política de educación superior gira en torno a la cuestión de quién debe pagar qué, quizás no sorprenda que la perspectiva a corto plazo sea prioritaria. Como si se tratara de una ejecución inminente, la falta de recursos públicos para situar la educación superior totalmente en armonía con las «fuerzas del mercado» —con todo lo que ello implica de cambio en el comportamiento del estudiante, de profesionalización de la administración universitaria y de relación entre gobierno, profesorado y estudiantes— tiende a concentrar extraordinariamente la atención de quienes toman las decisiones en el aquí y el ahora. Uno podría lamentar este hecho. Pero, sin embargo, se debe admitir que quizás sea el precio a pagar por la supervivencia de la educación superior en esta sociedad. La concentración en los problemas actuales —y urgentes— que pesan sobre la educación superior constituye el objeto de la política de la educación superior, concretamente en el creciente campo de los estudios de política comparada. Y el testimonio de hasta qué punto está creciendo este campo —especialmente a lo largo de la última década [1]— son estos dos procesos: primero, un mayor interés por parte de los gobiernos sobre qué soluciones se han implantado —o se están estudiando— en otros sistemas europeos de educación superior, enfrentados a problemas no muy distintos; segundo, la comprensión de que lo que antes era un campo de interés reduci-

do a un pequeño subsector académico posee, en la actualidad, un cierto valor empírico, si no cierta relevancia, a la hora de abrir una más amplia variedad de alternativas en el arte práctico de negociar con la educación superior su calendario económico y social. Naturalmente, ambos procesos son, a su propia manera, reflejos del creciente peso en el quehacer de la política nacional de lo que se entiende por «Dimensión Europea».

Con todo, y precisamente porque el empuje de la política de la educación superior contemporánea está centrado en reducir el tiempo que precisan las universidades para hacer frente a las demandas externas —sea cual sea su procedencia—, se adquiere mayor ventaja si se toma una visión más bien a largo plazo de los resultados e implicaciones surgidas de una serie de decisiones a corto plazo, que a menudo han sido tomadas en una atmósfera de crisis y mutua recriminación. En este artículo, pues, quiero examinar la evolución de la educación superior en Europa en el escenario de la década que va de 1985 hasta 1995 y, más concretamente, centrarme en tres aspectos que han servido para moldear el diseño de la educación superior durante estos diez años. Estos aspectos son: la marcha apresurada del intercambio internacional y sus implicaciones en el proceso de exportación de los modelos de educación superior, que puede ser vista como una extensión específica de un fenómeno económico a menudo denominado «globalización»; el camino hacia la delegación de responsabilidades de la administración central al nivel regional y, finalmente, el tema del cambio operado en los valores y teorías políticas involucradas en un nuevo posicionamiento acerca del papel del Estado en la educación superior.

### *Cambiar los límites de la mente*

La mayoría de los períodos de la historia son tumultuosos para quienes los viven. Sólo con el tiempo, estos momentos se envuelven con una neblina dorada, más de lo que uno sospecha, porque coinciden con la juventud de quienes, habiéndolos sobrevivido, viven ahora para disfrutar el lujo de la reminiscencia, la nostalgia y los recuerdos lejanos. Los diez años siguientes a 1985 llevaron a la educación superior a un doble desplazamiento de las fronteras geográficas y mentales, las cuales giraban en torno a la definición de Europa. En 1985, la sentencia Gravier del Tribunal de Justicia Europeo proporcionó a las Comunidades Europeas la base legal para avanzar en aquellas iniciativas que estaban por surgir, como

COMETT en el campo de la formación tecnológica y ERASMUS en el intercambio de estudiantes. Tanto si eran programas de movilización, tal como el lenguaje de la época los denominó, como unos instrumentos políticos para la integración [2] europea, tal y como fueron convirtiéndose por el continuo incremento del número de estudiantes y personal, el hecho es que lo que había sido durante largo tiempo una abstracta aunque histórica expresión de una comunidad de orígenes entre universitarios adquirió un significado real y concreto tanto para los estudiantes como para la administración universitaria. Todavía estamos viviendo las consecuencias de este cambio de mentalidad.

El segundo desplazamiento, tan significativo a la hora de ensanchar la representación mental de la comunidad universitaria — y por esta razón, mucho mayor— fueron los acontecimientos de la Europa Central y del Este que marcaron el bicentenario de la Revolución Francesa de 1789. Si la caída del muro de Berlín llevó al final de la Guerra Fría, también reafirmó las universidades europeas como un plantel para la democracia, los valores democráticos y el pluralismo político. Queda abierto, sin embargo, el debate acerca de hasta qué punto los últimos acontecimientos han proporcionado una nueva definición de lo que habitualmente se entiende por Europa, pero lo que sí que hay que evitar es concebir Europa sencillamente en los estrechos términos de los Doce o los Quince.

La reunificación de Europa alrededor de sus históricas fronteras no ha reducido su influencia solamente a los cambios en el área del pensamiento. También comporta un doble proceso de reconstrucción. En la Europa Occidental, tal reconstrucción ha enfatizado el aspecto económico como piedra de toque de la integración europea, aunque evidentemente la dimensión cultural no está ausente. En la Europa Central y del Este, por el contrario, se ha puesto el énfasis en la reconstrucción política, aunque tampoco se descuida la dimensión económica. No obstante, la noción de reconstrucción adquiere distintas formas según el campo particular al que se pretenda aplicar. De este modo, por ejemplo, mientras que la reconstrucción, según la perspectiva comunitaria, debe comportar la liberalización de las condiciones que permiten los flujos de capital, bienes y conocimientos, conlleva también otros aspectos cuando se aplica a un país en concreto, y en especial cuando se aplica a un sistema de educación superior. Desde esta última perspectiva, debemos contemplar los programas ERASMUS, COMMET y sus sucesores como elementos de reconstrucción apli-

cados a los sistemas de educación superior a nivel europeo. Dentro de los sistemas de educación superior de los distintos Estados miembros, es posible interpretar la introducción de un paquete de fondos económicos, de indicadores de actuación, mecanismos de productividad institucional y sistemas de control de calidad, no meramente como parte de un fenómeno al que a menudo nos referimos como el «auge del Estado evaluador» [3], sino que también pueden ser considerados elementos de una política nacional de reconstrucción de la educación superior con el fin de alcanzar lo que básicamente es el mismo objetivo, es decir, adaptarse a las fuerzas de mercado que son nacionales en una primera instancia y europeas cuando se trasladan a un nivel superior.

Con la ayuda de unas imaginarias lentes de percepción retrospectiva, muy precisas, sería evidente ahora que la arremetida de las políticas para la reconstrucción de la educación superior en torno a la «ética del mercado» se inició primero a escala nacional, como respuesta a las presiones dentro de los sistemas nacionales de educación superior, siendo el primero el sistema británico en 1981, seguido de cerca por el holandés un año más tarde [4]. La característica más destacada de estas iniciativas no fue que inspiraran actuaciones similares en otras partes, o que las reformas desarrolladas en un escenario concreto se usaran a menudo como palancas para justificar iniciativas similares en otros sistemas nacionales. Fue más bien que las recientes reformas en la dirección de los sistemas de educación superior en la Europa Occidental fueron presentadas en la Europa Central y del Este como ejemplos de experiencias sobradamente probadas y establecidas cuando, evidentemente, todavía no lo eran.

### *Reunificación*

No obstante, la reunificación de la comunidad académica europea que siguió a los hechos acontecidos de octubre a diciembre de 1989 debe constar como el desarrollo más significativo de la pasada década, e incluso de la mitad de siglo que la vio dividirse. Y no solamente es significativo por sí mismo, sino también porque posee implicaciones a largo plazo sobre el lugar y el propósito de la educación superior en la vida de las naciones. Desde esta última perspectiva, la tesis de la «reconstrucción» ocupa un lugar destacado en la valoración que la comunidad académica hace de las distintas funciones de un establecimiento dedicado al estudio. La

espectacular ampliación del «espacio intelectual» implicada por la reunificación aumenta de manera crucial el abanico de experiencias y la variación en la lógica basada en las disposiciones, relaciones y experiencias previas fundamentadas ellas mismas en modelos políticos y económicos muy distintos. Las particulares circunstancias de la educación superior en Europa Central y del Este también nos recuerdan el continuo valor de los escenarios contextuales y culturales sobre los que están asentadas tales representaciones y procedimientos. Por último, pero lejos de ser menos importante, también nos recuerdan que si el camino hacia la unión de la educación superior con una economía de mercado es parte de un objetivo compartido por ambas mitades del continente europeo, los medios por los que puede llevarse a cabo implican dos «revoluciones» muy diferentes —aparentemente administrativa y gerencial en Occidente, pero abiertamente dedicada a la fundamental dimensión del renacimiento político en el Este.

*El fortalecimiento de la dimensión comparativa  
en los estudios políticos*

Si la educación superior juega un papel esencial en el proceso de volver a trazar las rutas comerciales del intercambio intelectual a través de una Europa más amplia y de reivindicar —aunque no siempre felizmente— la identidad nacional, también sirve como modelo para quienes están comprometidos en innovaciones a mayor escala. No es una coincidencia que la década comprendida entre 1985 y 1995 haya sido relevante en el grado en que cada país ha desplazado su atención hacia lo que sus vecinos han estado haciendo en campos como los fondos para la investigación, el acceso de los estudiantes, los modelos de gobierno o, puestos en ello, los sistemas políticos.

La comparación entre sistemas de educación superior no estuvo del todo ausente en décadas anteriores. Al contrario, cuando el problema giraba en torno a la ampliación de la capacidad de admisión de la educación superior, como fue el caso del Comité Robbins durante los años 60, del Informe Fréville sobre la financiación de las universidades francesas a principios de los 80 o del Informe del gobierno sueco sobre investigación, enseñanza y financiación de 1983, las comparaciones juiciosas proporcionaron perspectivas útiles. Aun así, la comparación quedó muy al margen —una especie de aderezo exótico para el *plat de résistance* nacional. Esta

situación se vió alterada por su reconocimiento en el transcurso de la década. La investigación internacional y transnacional se ha convertido, efectivamente, en una parte integrante de los estudios políticos sobre educación superior. Hay varias razones por las que esto es así y vale la pena invertir un poco de tiempo en explorarlas, puesto que este desarrollo tiende a ser uno de los principales factores que se dan por sentado en nuestro particular negocio.

El ímpetu que alimentó el auge de los estudios comparativos en educación superior durante el período que va de 1985 hasta 1995 reside menos en los propios especialistas que en su capacidad de dar respuesta a los cambios producidos en el terreno económico y político, y especialmente, en la creciente insatisfacción de los economistas liberales con un modelo de educación superior percibido cada vez más como una extensión del Estado de Bienestar: financiado públicamente, y en gran parte inexplicable en términos comprensibles para el público, este sistema es visto como un absorbente de recursos más que como su generador. A la hora de buscar ejemplos afortunados de alternativas para los modelos de educación superior establecidos en la Europa Occidental, no es casualidad que la atención se centrase en las características selectas y relevantes que formaron parte del primer sistema de educación superior en el mundo que hizo la transición de una concepción elitista a otra de masas, es decir, el sistema americano.

### *Influencias transatlánticas*

La educación superior americana —o para ser más precisos, sus universidades punteras en investigación— ejercieron una importante influencia sobre quienes estaban preocupados por la doble prioridad de asegurar, por un lado, la competitividad nacional y, por otro, la influencia de las fuerzas de mercado en el funcionamiento cotidiano de la educación superior [5]. La quintaesencia de un sistema totalmente adaptado a su entorno estaba más en poder satisfacer las demandas de la economía que en dar respuesta a la mera demanda social [6]. Era un sistema basado en el principio de competir por recursos, personal, estudiantes y prestigio, una competición cuyo resultado era siempre de dominio público, en lugar de aferrarse, como ha sido a menudo el caso de Europa, a la conveniente ficción legal de que todos los establecimientos dentro de un sector dado tienen el mismo estatus. Finalmente, era un sistema mixto, que combinaba universidades públicas y privadas y, como tal, se acomodaba mejor a los cambios en la

sociedad y la economía que los casos en los que la educación superior consistía mayoritariamente en lo que era contemplado cada vez más como un monopolio estatal y, por lo tanto, sujeto a la inevitable inercia y a las prácticas restrictivas que comportaba esta condición tan abrumadora.

### *Perspectivas parciales*

Esta era, por lo menos, una perspectiva de poderoso atractivo porque presentaba abundantes características que parecían proporcionar una receta probada, examinada y pragmática para el éxito económico. Se presente como se presente, esta perspectiva no era neutral y por pragmáticos que sean los argumentos propuestos en favor de una forma de adulación tan sincera, eran, en el mejor de los casos, parciales en ambos sentidos de la palabra. Eran parciales porque lo que a menudo era descrito como la forma deseada de unos aspectos con gran futuro sólo comprendía una parte de una serie de sistemas de educación superior cuya principal característica era su absoluta diversidad, tanto para lo bueno como para lo malo. El argumento que favoreció la financiación competitiva, la privatización y la búsqueda de otros recursos al margen de los gobiernos, y todo lo que había dado origen a un sistema de educación superior pionero en el mundo, sacó su no menospreciable fuerza de las universidades que, incluso en Estados Unidos, constituían de hecho una excepción. Las universidades investigadoras tendían a ser bastante distintas de los *Community Colleges* o de los *Arts Colleges* que son, en el mejor de los casos, equivalentes a los cursos superiores de las escuelas secundarias europeas. No obstante, esta perspectiva parcial y excepcional sirvió como uno de los puntos de referencia en el contexto de una crisis económica general.

### *Construir Europa*

La apresurada «exportación de modelos» y de los mecanismos de control y supervisión que acarreaban no se limitaba a la transmisión hacia la Europa Occidental de métodos de dirección, modelos organizativos y técnicas de administración desarrolladas en Norteamérica. Incluso dentro de la misma Europa Occidental, el intercambio era activo. En este caso, la justificación y el centro de



atención eran algo distintos, ya que la amplia influencia de los Estados Unidos puede ser contemplada como parte de este proceso más amplio de «globalización» y de interconexión de unas economías así como de las instituciones que las sostienen, mientras que Europa tenía su propia versión, diseminada bajo la rúbrica de Integración Europea.

La creación de programas de movilidad de estudiantes, que empezaron en 1985 con el *European Community Programme for Education and Training in Technology* (COMETT), ERASMUS y sus sucesores son tanto el resultado como, a la vez, un fuerte estímulo para la integración de la perspectiva comparativa en el proceso de diseño de políticas a escala nacional [7]. Estos programas son instrumentos potentes para transformar lo que es una técnica analítica y metodológica en una actividad diaria de naturaleza práctica, teniendo consecuencias operacionales inmediatas para las cuales cada institución debe crear su propia provisión y ajustarse en conformidad a unos modelos organizativos dados. El impacto de este proceso es difícil de subestimar, afectando como lo hace a las funciones centrales y vitales que la educación superior desempeña: selección, evaluación del estudiante y, finalmente, certificación. En qué medida ha sido generalizado y extensivo este proceso durante los últimos diez años puede juzgarse a través de una simple ilustración. En 1985, pocas eran las universidades que poseían un responsable de relaciones internacionales a tiempo completo. Diez años más tarde, pocas son las que no disponen de un Departamento de Relaciones Internacionales totalmente equipado para coordinar el creciente tráfico de personal, estudiantes, investigadores y, en algunas ocasiones, administradores que llegan de otras partes de la Unión Europea en el transcurso del año.

### *La frenética marcha del cambio*

Dejando aparte el término concreto que la jerga asigna a este proceso estratégicamente crucial, aunque reciente —sea cooperación, colaboración o integración europea—, el hecho es que ha alterado el panorama de la educación superior en la Europa Occidental fuera de toda duda y todo ello a una velocidad tan vertiginosa que desmiente fácilmente la típica noción de que las universidades sólo se mueven a paso de tortuga. Acuerdos individuales entre una o dos instituciones pioneras han dado lugar a complejos consorcios multidisciplinares reuniendo hasta 30 insti-



tuciones. Pero tampoco termina ahí el proceso de vinculación de instituciones a través de líneas disciplinarias. Al contrario, la educación superior ha sido destacadamente ingeniosa en la creación de grupos de identidad común, algunos basados en estatutos históricos, como por ejemplo el Grupo Coimbra de Universidades. Otros han buscado alianzas basadas en una identidad geográfica compartida, como por ejemplo las Universidades de las Capitales de Europa. Al lado de grupos de intereses generales, basados en pactos y alianzas entre instituciones, son igualmente representativos *lobbies* de naturaleza profesional o semiprofesional, que ofrecen foros regulan a los distintos tipos de expertos internacionales, responsables de publicidad y de editoriales universitarias y directivos de educación superior, además de agrupaciones profesionales de base disciplinar, uno de de los cuales es, por ejemplo, la *European Association for the Training of Engineers*.

Este medio millar de *lobbies*, grupos de presión y consejos directivos que han prosperado en el fértil substrato de los programas de la Comunidad para la investigación, la movilidad de estudiantes e investigadores y para el desarrollo regional constituye un reflejo de los considerables recursos que la iniciativa comunitaria ha asignado a la educación superior desde 1985. Las sumas implicadas son verdaderamente impresionantes aunque parezcan relativamente modestas cuando se contrastan con el pozo sin fondo de la Política Agrícola Común. Sin embargo, aunque la comparación puede parecer odiosa a otros grupos con otros intereses más prácticos, no se puede negar que la reducción de los recursos por los que también la educación superior compite figura también entre los acontecimientos principales de importancia a largo plazo que surgieron durante la década.

### *El poder del dinero*

Si hay una lección que la educación superior ha aprendido durante los diez años comprendidos entre 1985 y 1995, es que quien gobierna los recursos tiende también a gobernar todo lo demás o, por lo menos, sus opiniones son escuchadas con el mayor respeto. Si, a causa de la transición de una orientación basada en la demanda a otra más centrada en los recursos, han cambiado las políticas, como ciertos analistas proclaman, hasta conseguir que la relación entre gobierno y educación superior sea una relación menos basada en la confianza y más en una cultura de obediencia no es un asunto que pueda ser tratado en un ins-

tante. Pero lo que sí es cierto es que cuando la competencia por los recursos es feroz a nivel nacional, la lucha por conseguir ingresos adicionales de fuentes que se extienden más allá del Estado-nación no puede ser menos que dura. Ser vista como eficiente, competitiva y dinámica en un contexto más amplio, es hoy parte de la estrategia de prácticamente toda institución de educación superior que se precie. A su vez, la competencia también ejerce una influencia inmensa sobre quienes distribuyen los recursos, tanto si se trata de «papel moneda» o bien de la más valiosa moneda desde un punto de vista académico, que no es otra que el prestigio y la reputación institucional.

#### *Nuevos niveles de toma de decisiones: la dimensión europea*

De aquí se deduce que, en el transcurso de la década, ha surgido y está ahora fuertemente consolidado un nivel de decisión más amplio, situado fuera de lo que durante dos siglos [8] venía siendo el nivel más alto de globalización implicado en la génesis y configuración del sistema educativo superior, a saber, el Estado-nación. Si uno quiere contemplar este nuevo nivel de toma de decisiones como una forma embrionaria de una disposición federal «a la americana» o como un estrato supranacional es algo, en gran parte, irrelevante dado que su existencia es evidente. Desde el punto de vista de la constelación de poder que marca las prioridades, establece los objetivos y asigna los medios para su logro, la así llamada Dimensión Europea en la política de la educación superior se ha trasladado más allá del intercambio de notas entre los despachos oficiales con base en Bruselas para asumir un papel cada vez mayor en los asuntos tácticos, estratégicos y administrativos de la educación superior.

El hecho de que la dimensión europea sea ahora una característica central y establecida en el panorama de la educación superior en Europa Occidental, una empresa definida y fomentada por diversos Libros Verdes y distintas consultas, no debería ocultarnos su naturaleza radicalmente revolucionaria, a pesar de los intentos por desarrollar una escatología adecuada que subraya su aparente continuidad con la naturaleza internacional de la universidad medieval.

La naturaleza revolucionaria del cambio, simbolizada por iniciativas como la *European Community Course Credit Transfer System*, permanece en estado embrionario. Sin embargo, la benigna influencia de programas como ERASMUS y COMETT en las estruc-

turas administrativas de las universidades de Europa muestra que incluso los programas con menor pretensión normativa pueden tener muy amplias y distintas consecuencias no previstas por los arquitectos de dichos programas y, menos aún, por las universidades [9]. No obstante, la creciente atención puesta en la educación superior como instrumento para la integración europea y el auge de una Comisión técnicamente aventurada no deberían ser contemplados como hechos aislados. Desde el punto de vista de la educación superior es más bien una tendencia particular en el seno de un fenómeno más amplio a largo plazo. Este fenómeno gira en torno a la naturaleza cambiante de la relación dentro del Estado entre administración central, autoridades regionales y el sistema de educación superior.

#### *Nuevos modelos de supervisión administrativa y de toma de decisiones*

Independientemente de la particular terminología utilizada para presentar este proceso —y no es poca, ya que va desde el nacimiento del Estado evaluador [10], el advenimiento del Estado-mínimo o la más rutinaria noción implicada en la voluntad de dar a las regiones un mayor poder de decisión en la confección de la agenda de aquellas instituciones que se encuentran dentro de su respectivo ámbito territorial de influencia—, el problema básico es el de la distribución de poder, los medios por los que el control —ya sea próximo o lejano o, como una interpretación alternativa, el ejercicio de la supervisión sobre la educación superior— es manejado por las autoridades públicas. Visto desde esta perspectiva, el peso acumulado de Bruselas es sólo una dimensión en un área de cambio que contiene muchas más y que, en mayor o menor grado, marcó el desarrollo de la educación superior en la Europa Occidental durante la pasada década.

#### *¿Una revolución confiscada?*

La destacable redistribución de las cartas de la autoridad puede, naturalmente, enfocarse en el marco del clásico triángulo de coordinación de Clark, que busca establecer un particular sistema nacional de educación superior en los intersticios de tres fuerzas de poder manejadas respectivamente por el Estado, la oligarquía académica y las fuerzas de mercado [11]. La visión sostenida más comúnmente es que el modelo de coordinación y, por lo tanto, la

ponderación entre estas tres fuerzas cambió espectacularmente en Europa Occidental durante el período estudiado. Mientras que la mayoría de analistas están de acuerdo en que el rol del mercado ha aumentado substancialmente a la hora de dar forma al progreso de las instituciones individuales, no está nada claro si esto ha sido en detrimento de la oligarquía académica o si ha hecho disminuir el papel que el Estado, como principal proveedor de fondos, no puede evitar asumir. Entre la comunidad universitaria, algunas mentes menos caritativas han señalado que el declive del dominio del sector docente también ha encumbrado al sector gerencial hasta nuevas cimas. Por lo tanto, tenemos la tesis de la «revolución confiscada» que afirma que, si bien los gobiernos han otorgado mayor responsabilidad a los centros individuales en su elección sobre cómo evitar el fracaso o asegurar el éxito, esta oportunidad simplemente ha permitido a los administradores universitarios hacerse con las cumbres dominantes de la estrategia institucional y desahuciar de ahí al profesorado universitario.

#### *Delegación: una perspectiva alternativa*

No obstante, hay otra perspectiva que proporciona un ángulo diferente pero complementario. Éste permite entrever un cambio de poder y responsabilidad a través de los distintos niveles implicados en la administración de la educación superior. Aunque pocos países han sido tan determinantes como España que, en 1994, delegó la dirección básica de la educación superior —hasta entonces en manos del gobierno central— a las comunidades autónomas, se puede detectar una transferencia parcial de responsabilidades específicas del centro hacia la región —sobre todo en el campo de las finanzas— en Francia, Noruega, Suecia, así como la creación de los *Higher Education Funding Councils* definidos separadamente para Inglaterra, Escocia y Gales en el Reino Unido. Es éste un proceso que actúa bajo distintos nombres: «re-assignación de funciones del gobierno», que plantea la pregunta crucial de cuáles serán las futuras funciones básicas de la administración central [12], «delegación de responsabilidad» o «regionalización». El fortalecimiento del nivel intermedio entre la administración central y la institución individual representa un abandono espectacular de una fórmula adoptada durante tanto tiempo y que, con la excepción de la Republica Federal de Alemania [13], se ha venido citando a menudo como la característica más identificativa del modelo administrativo de la educación supe-

rior en Europa, en gran parte, por su llamativa falta de influencia [14]. La opinión más generalizada sobre la distribución de poder entre los diferentes niveles sostiene la idea de que tanto el centro como la institución soportan este peso y que, de acuerdo con ello, los niveles intermedios tienden, por lo general, a permanecer bastante amorfos.

### *Reformar el nivel regional de administración*

Esta interpretación debería ser corregida a la luz del empuje regional en términos verdaderamente reales a la hora de moldear parte de la política de educación superior. Hablando en general, el auge de las autoridades regionales como agentes de poder refleja un cambio muy substancial en la relación entre gobierno central e instituciones de educación superior. En primera instancia, la región se concibe menos como un nivel administrativo subordinado, que como una especie de *partner* táctico, formalmente en el mismo plano que el gobierno central [15]. Su papel es complementario al del gobierno central e igualmente elaborativo —es decir, mientras que asume parte de la financiación de instituciones dentro de su área, también tiene la responsabilidad de dar una expresión regional a las líneas políticas más amplias que se trazan desde el centro. En última instancia, y en su relación con cada universidad, proporciona una expresión concreta al aspecto regional de las prioridades nacionales, de forma que cada universidad pueda tomar debida cuenta de ellas en el momento de preparar su plan estratégico. Resumiendo, el papel de la región es considerado cada vez más como la principal condición para que la administración central consolide su capacidad política a nivel estratégico. Al mismo tiempo, la región actúa como palanca y punto de apoyo para la dirección estratégica central de una política que tiende a haber reemplazado un tipo de control centralizado, extremadamente detallado [16]. Simultáneamente, la región sirve como punto de enlace en el que las anchas líneas de la política nacional se convierten en realidad operativa.

Los problemas surgidos de las crecientes responsabilidades puestas sobre las autoridades regionales, en gran medida en sistemas como por ejemplo el español y el francés, en los que un gobierno central altamente directivo ha sido la norma durante mucho tiempo, son operativos y simbólicos. A nivel operativo, queda el dilema tan evidente de si, al reducir la cadena directiva táctica, la dirección regional pasará a ser una mera réplica del

modelo de relación con la universidad, que meramente perpetúa o adapta a un nivel administrativo diferente las consagradas experiencias y el peso a menudo asociado a un control centralizado a nivel nacional. Desnacionalización *qua* regionalización puede significar reemplazar el omnisciente ojo del Príncipe [17] por el omnisciente ojo del barón local. Queda por ver si, desde el punto de vista de las universidades, *plus ça change plus ça reste la même chose*.

*... y sus implicaciones*

Sin embargo, aumentar el papel de la región también tiene una importancia simbólica. Crea los medios para asegurar, por lo menos al principio, que un cierto grado de relevancia —definido como la contribución de la universidad a los requisitos de la economía regional— se mantiene. Da una expresión aproximada a las demandas de responsabilidad e implicación que constituyen, en todas partes, un componente contemporáneo de la educación superior. Pero también comporta dos características más, las consecuencias de las cuales son, por ahora, difíciles de prever. La primera de ellas es la multiplicación de agencias de *interface* y de grupos, que, usando ese término tan propio de carreras de caballos y de perros y de tipos con trajes de mal gusto, no siempre pagan sus apuestas. La segunda implica la desaparición de lo que en el lenguaje administrativo francés se llama una «relación tutelar» (*ministère de tutelle*) [18], según la cual la responsabilidad es siempre de la administración central, en favor de una relación basada en la continua negociación entre varios grupos, cada uno de ellos con intereses distintos, recursos variables y, cómo no, programas cambiantes. Evidentemente, la substitución por la negociación entre varios es un avance considerable respecto al control unitario. Y a menudo se comenta que la universidad disfruta de mayor libertad cuando trata con distintas fuentes de recursos que cuando está supeditada a un único interlocutor. No obstante, existen en su contra no pocos inconvenientes.

La multiplicación de grupos de *interface* debería asegurar ciertamente un continuo diálogo entre la universidad y la sociedad regional. Pero plantea la cuestión de si los políticos locales querrán mantener convenciones, a menudo tácitas, con las universidades que implican la no interferencia en ciertos aspectos de los asuntos del profesorado, convenciones a las que se ha llegado laboriosamente y tras largos años de relación con la administra-



ción central. O, mucho peor todavía, si siendo conscientes de tales acuerdos, estarán preparados para concederles la credibilidad que en su día tuvieron.

El segundo aspecto en el que un cierto grado de escepticismo no está fuera de lugar es hasta qué punto la regionalización puede llegar a ocasionar la fragmentación de grupos que, en la mayoría de escenarios europeos, son vistos —y se perciben a sí mismos— como entidades nacionales, entre las cuales la comunidad académica no es la menos importante [19]. La creación de una conferencia regional de rectores para la zona de Rhône Alpes en el sur de Francia es quizás el inicio de este proceso de potencial balcanización. La delegación regional plantea además otra cuestión que es fundamental para el futuro de la educación superior y es si las condiciones de trabajo y las estructuras de los salarios nacionales se mantendrán en su mismo sitio mientras el poder de la región y la ambición de sus líderes va más allá de los actuales límites. En política, como en gastronomía, el apetito se abre comiendo. Aquí, no obstante, muchas cosas dependen de si el gobierno central continuará desprendiéndose de lo que hasta ahora ha sido visto como funciones centralizadas capitales [20]. Todo ello, en el fondo, constituye un asunto grave en política ya que implica trazar la separación entre los poderes y las responsabilidades que corresponden a la región y los que permanecerán a cargo del gobierno central.

### *Problemas teóricos*

Si comparamos estos dos marcos analíticos —por un lado, el cambio en el equilibrio de fuerzas en la coordinación de la educación superior representado a través del triángulo de Clark, y por otro, la tendencia creciente a delegar al nivel regional responsabilidades que, en el presente, están limitadas a reducidos aspectos financieros—, está claro que lo que ha sucedido en muchos sistemas de educación superior en Europa Occidental durante los últimos diez años no puede ser enmarcado adecuadamente o justificado en su totalidad por ninguno de los dos. El proceso de regionalización ni encaja fácilmente en la dimensión del poder estatal ni tampoco puede situarse en la constelación de aquellos factores que surgen de las fuerzas de mercado. Ciertamente, la retórica política actual justificará el fortalecimiento regional por la referencia a la necesidad de adecuarse a las demandas del mercado regional. Sin embargo, ésta es una cuestión de intenciones. Aunque el



mercado laboral regional pueda moldear en el futuro la educación superior, ésta sigue siendo hoy por hoy una influencia marginal. Evidentemente, las fuerzas que se han unido para dar colmillos monetarios al bulldog regional están firmemente establecidas en esa influencia clásica y poderosa que pesa sobre la educación superior en Europa —tanto del Este como del Oeste— es decir, el poder del Estado. Naturalmente, uno puede decir que esta influencia regional es un subconjunto del poder ejercido a nivel nacional por la administración pública. Pero ello no obvia el hecho de que la categoría analítica general del Estado como principal fuerza en la conformación de la educación superior requiere ahora más refinamiento para subrayar la creciente diferencia significativa en los papeles jugados, en el presente y quizás también en el futuro, por el poder central, por un lado, y por las autoridades regionales, por otro.

### *Contradicciones aparentes*

El fortalecimiento regional demuestra con particular claridad una paradoja básica que discurre como un hilo rojo a lo largo del camino de la política de la educación superior en la Europa Occidental durante estos pasados diez años y en el que la Europa del Este está todavía profundamente enredada. Esta paradoja reside en la aparente contradicción que sostiene que las fuerzas de mercado sólo pueden llegar a ser influyentes en educación superior a través de una intervención estatal —a menudo de un tipo sin precedentes [21]—. Una interpretación alternativa, usada a veces para describir la creciente centralización en los nuevos modelos de control en la educación superior británica, pone el acento en el propio Estado que actuaría como una especie de pseudomercado. Esta es una no menos interesante forma de gimnasia ideológica. Está basada en el duro presupuesto de que si la educación superior actúa por su cuenta, ni es capaz ni quiere atender a la inevitable lógica de cambio y a los reajustes continuos que el mercado requiere. El Estado debe interpretar, por lo tanto, las necesidades del mercado y establecer los procesos y mecanismos asociados con el mantenimiento de la calidad o con la evaluación de las actividades que, para parodiar la definición de guerra de Clausewitz, equivalen a procedimientos de planificación pero por otros medios. Naturalmente, en la mitigación de esta situación medianamente confusa se encuentra el argumento de que, por suerte, una vez el comportamiento institucional ha sido modificado por el juicioso

uso de la recompensa y de la sanción aplicadas vía el reparto de fondos públicos, el Estado retrocederá un paso rápidamente. Con un importante grado de autoplanificación establecido ya en cada institución, el verdadero mercado puede entonces operar sin trabas y el peso de la orientación o dirección central quedará finalmente como un pequeño rincón en la historia, o incluso desaparecerá. Esta es la intención, aunque si la intención implica necesariamente capacidad es algo sobre lo que la comunidad universitaria debería reflexionar.

En resumen, si examinamos el gran avance de la relación entre educación superior, Estado y mercado durante los últimos diez años, la aparente claridad que parece existir entre las dos últimas fuentes de coordinación se ha vuelto ahora más borrosa. En los sistemas europeos de educación superior, la teórica transición desde su *rol* histórico de proporcionar potencial humano principalmente al sector público hasta llevar a cabo la misma función para el sector privado yace inevitablemente en manos de la mediación del Estado, aunque la intención a largo plazo es establecer una distinción más clara entre uno y otro. De este modo, cabe distinguir, en esta fase de tránsito, distintos medios con los cuales se busca implantar nuevos modelos de coordinación.

### *Cambios en la teoría política*

Así como la delegación de responsabilidad para el control táctico fuera de la administración central puede ser vista como una de las características relevantes de la década —y con toda seguridad de la siguiente, puesto que todavía está lejos de ser completa— también se puede detectar un cambio igualmente fundamental en la naturaleza de la teoría política que reside bajo la relación cambiante entre educación superior y sociedad.

La teoría política desde Hobbes en adelante busca explicar la manera como la sociedad está construida, haciendo referencia a un mítico contrato establecido entre los individuos, tanto para evitar una contienda civil como, en tono más optimista, para asegurar la vida, la libertad y la consecución de la felicidad. Teorías similares, aunque no siempre tan explícitas, han sido trazadas para explicar la naturaleza de la relación entre sociedad y universidad. Estas teorías van desde la noción idealista, desarrollada por los filósofos alemanes de principios del siglo XIX, de la universidad como personificación eterna del genio nacional, hasta el concepto más moderno y sin duda más pragmático de la universidad como

palanca principal para la reconstrucción social y la renovación económica. Sean cuales sean los detalles de cualquier particular teoría desarrollada sobre la universidad, siempre se trataba ante todo de una ampliación al campo de la educación superior de conceptos básicos relativos a las teorías sobre el Estado. En este sentido, la universidad era contemplada implícitamente, si no como un instrumento del aparato estatal, sí por lo menos como un medio de mantenimiento y, más esporádicamente de progreso, de un particular orden político. Y de la misma manera que las teorías sobre el oportuno papel del Estado se desarrollaron bajo la presión a largo plazo en favor del cambio social, también el papel de la universidad como canal de propagación de dicho cambio se adaptó a este desarrollo, aunque, en el fondo, no sin roces, temores o resistencias.

Porque la teoría política postula nociones fundamentales sobre la relación entre instituciones sociales concretas y la manera en que cada una de ellas debe trabajar hacia objetivos y ambiciones específicas dentro de una sociedad dada, también establece el contexto general para unas condiciones más específicas, bajo las cuales estos objetivos son a su vez legítimos y alcanzables en una institución dada. Por lo tanto, la noción del *rol* general del Estado resurge en un contexto académico en forma de ciertos conceptos clave derivados. El más importante de ellos es la noción de autonomía académica, es decir, el derecho de los docentes a comprometerse en lo que en un tiempo más lejano y menos cínico se habría llamado «la búsqueda de la Verdad». A esto, Wilhem von Humboldt añadió la libertad de enseñar y la libertad de aprender.

### *Empirismo versus teoría*

El objetivo de este *excursus* no es embarcarse ahora en una disquisición sobre la historia de la libertad académica ni sobre las diferentes interpretaciones que las distintas naciones sustentan sobre la autonomía académica. Hagamos notar simplemente que mientras ambas son condiciones genéricas de la enseñanza superior, las maneras en que son concebidas y definidas, propagadas y protegidas son tan numerosas y variadas como las arenas del mar. Lo que sí tienen en común estas definiciones, tal como ya hemos sugerido, es su cercana posición a la noción del papel del Estado en los asuntos del bienestar público. Naturalmente, los cambios en las competencias y responsabilidades administrativas deben ser analizados simplemente en su propia lógica, como una evolución pragmática a partir de lo que antes ha ocurrido. Uno puede

presentarlos simplemente en términos de detalles técnicos y en términos de las implicaciones que acarrearán y de las consecuencias que tienen como una especie de mejora empírica. En una época en la que el arte de gobernar parece girar en torno a la sentencia de Pope [22] de que «si algo está bien administrado, entonces es lo mejor» y en la que el análisis de la educación superior está entregado a la satisfactoria neoescolástica disquisición acerca de cómo los muchos indicadores de actuación pueden caber en la punta de un alfiler, tales detalles tienen su propia recompensa. Pero un enfoque como éste tiende a pasar por alto el hecho de que tales remedios se justifican con toda seguridad retrospectivamente, con referencia a los cambios en las prioridades sociales, los valores y, por lo tanto, a las revisiones del concepto mismo de Estado. O, dicho de otra manera, si los cambios en los procedimientos y la asignación de responsabilidades son importantes, su significado simbólico no lo es menos.

#### *El espíritu de una época y las perspectivas políticas*

Aunque hay notables excepciones, la tendencia general que ha envuelto la política en materia de educación superior durante la década de 1985 a 1995 es la de un profundo pesimismo. Estamos muy lejos de la euforia de los sesenta cuando parecía no haber límite para la habilidad de la educación superior para acrecentar el nivel general de la educación entre los jóvenes y para las autoridades públicas en promover lo que era, históricamente hablando, un paso sin precedentes en la historia de las universidades en Europa. Hace diez años, los signos evidenciaban que esa época dorada pertenecía al pasado y los gobiernos parecieron limitarse a consolidar las ganancias que con tanto optimismo habían acumulado [23]. Hoy en día, esta *Umwertung alle Werte* ha alcanzado un punto en el que solamente somos conscientes de las limitaciones de nuestros actos. O más exactamente, se nos explica que las finanzas públicas no están en condiciones de sustentar ambiciones o aspiraciones inoportunas. Naturalmente, esto ha tenido consecuencias negativas en todas las áreas de la educación superior. El proceso de reducción de competencias es el mismo. Mucho más importante ha sido el cambio en el modo en que el Estado es contemplado, o por lo menos presentado, por quienes desean persuadirnos de que nuestras ambiciones son desmesuradas y precisan ser reconducidas.

*El Estado como referente de una política indeseable*

Actualmente, la política de educación superior está siendo atacada por una fuerte hostilidad hacia lo colectivo y hacia aquellas instituciones que, cabría discutirlo, han formado parte de los servicios estatales en Europa desde la última década del siglo XVIII y la primera del siglo XIX [24], es decir, las universidades. Aunque algunos quieran discutir que semejante actitud es simplemente una consecuencia de lo que Jürgen Habermas ha llamado la «crisis de legitimación» llevada a su extremo lógico, el colorido negativo con el que es presentado el Estado en el discurso político y más concretamente el que tiene que ver con la educación superior es, con toda seguridad, el tema del momento. Si este fenómeno es parte de una ideología de autolegitimación situada en el vagón de cola de este proceso general que conlleva la globalización de la economía, el fomento de la ideología de comercio global como contrapeso al Estado-nación y, dentro del Estado-nación, la sustitución en el puesto de héroe local del funcionario público por parte del hombre de negocios, nadie lo sabe.

La noción de Estado como proveedor de servicios públicos es atacada desde dos frentes. Uno de ellos deriva de una visión del gobierno más arraigada en las divagaciones de la milicia de Michigan que en la visión de los ciudadanos de Spa, Spandau o Sidmouth. El otro, predominante en aquellos países que formaron parte del bloque soviético, es una consecuencia natural del deseo de acabar con esa simbiosis tiránica entre Estado y Partido que actuó como cimiento de los regímenes comunistas. El primero, basado en los preceptos de los padres de la Constitución americana, contempla el gobierno como entidad mínimamente necesaria, que debe estar bajo vigilancia constante para evitar que crezca en detrimento de las libertades y de la libre iniciativa del ciudadano. El Estado es visto entonces como una restricción apenas tolerable sobre la libertad natural del individuo en la persecución de sus intereses, a través del ejercicio de la elección en un libre mercado. Expandir el poder del mercado es, pues, expandir la libertad individual a través del incremento de posibilidades entre las que el individuo puede escoger.

Es esta particular estructura económica y social la que ha emigrado de Norteamérica hacia la Europa Occidental en el transcurso de los años 80 y hacia la Europa del Este en el transcurso de la década siguiente, aunque evidentemente las razones de su interés son muy diferentes. Si dicha teoría se muestra pesimista al

valorar la influencia del gobierno y desconfía de los burócratas, no obstante se encuentra en marcado contraste con las teorías equivalentes que, en la Europa del Este y desde el final de la guerra, implicaban poner en su sitio al Estado del Bienestar, en cuyo seno la fuerza de la colectividad era una garantía para el individuo tanto en el goce de sus libertades básicas como en la extensión de esas libertades bajo la forma de oportunidades aumentadas mediante la actuación de la política social y educativa. En resumen, la elección fue extendida por la actuación de la colectividad a través de la intervención estatal. Era, efectivamente, una visión optimista sobre la capacidad de los gobiernos para aumentar los niveles de vida, los niveles culturales y para actuar de manera redistributiva en la protección contra los intereses sectoriales de unas élites particulares y contra los estragos de un mercado desenfrenado. Desde esta perspectiva, el mercado no es sinónimo de libertad sino de explotación de los menos afortunados por parte de los más fuertes. Así es, mientras que el mercado es la fuente de riqueza para los más afortunados, también es el causante de permanentes tensiones sociales y de inestabilidad entre aquéllos que excluye de sus placeres. El sueño americano se convierte, entonces, en la pesadilla europea.

*... y su resultado en la educación superior*

Esta reinterpretación del lugar que ocupa el gobierno en los asuntos de la nación y su progresiva introducción en Europa Occidental ha tenido, no sin sorpresas, efectos mayores sobre la educación superior. Hasta hace muy poco lo que se contemplaba como un «servicio público» ha sufrido un extraño cambio casi fruto de la alquimia, convirtiéndose en ese misterioso y poco atractivo concepto de monopolio del Estado y, teniendo en cuenta que los monopolios están gobernados por los intereses de grupos particulares más que por los de la ciudadanía, aquéllos resultan ser tan egoístas como ineficientes, irresponsables y sin deseo de afrontar la competición. Esta es una concepción de universidad muy distinta del modelo de Humboldt en el que el propósito del Estado era precisamente la creación de una área de libertad a partir de la influencia externa en la que la elección podía ser ejercida tanto por los estudiantes como por los profesores independientemente de los controles exteriores (Berchem, 1987), uno de los cuales sería el mercado.

Esta transformación en el subyacente grupo de valores que ha



impregnado el discurso y la retórica política ha invertido totalmente la base del acuerdo entre gobierno y educación superior que, si bien no estaba completamente definido durante el período de la postguerra, fue plenamente apoyado por ambas partes. Ya que el Estado es presentado menos como garante de las libertades y más como una soga alrededor del cuello del contribuyente, se deduce que cualquier garantía que haya dado en relación con la libertad en la universidad debe ser compensada por la responsabilidad en la rendición de cuentas, no hacia el gobierno, sino hacia instancias y grupos de interés externos. Pero este extraordinario cambio tampoco se reduce a la noción de autonomía. También se extiende a la propia comunidad académica. Precisamente porque a los profesores de universidad se les ha asociado durante largo tiempo con los servicios públicos del Estado, son vistos como parte de una corporación que, como los propios servicios públicos, son contemplados cada vez más como dueños de privilegios injustificados y condiciones de trabajo muy especiales que raramente, por no decir nunca, se encuentran en el sector privado [25]. Estos privilegios están englobados en lo que se juzga ser una interpretación abusiva de la autonomía, que implica la existencia de mecanismos de autopropagación por parte de una corporación. Por lo tanto, la autonomía tiene que ser equilibrada por la rendición de cuentas, de forma que la libertad de elección que el consumidor debe tener no esté condicionada arbitrariamente por los intereses corporativos.

### *La desintegración de la autonomía*

No es sorprendente que una vez que el papel del Estado está sujeto a una reconsideración, los términos del contrato tácito que el Estado tenía con la universidad sean llevados a examen. Sin duda, las dificultades en el gasto público, la presión demográfica y la demanda individual resultaron ser un disolvente mortal de la antigua alianza. Pero, dejando aparte las razones existentes detrás de los primeros pasos en el control de costes, las consecuencias en el ámbito de la autonomía universitaria parecen haber sido considerables. Quizás la más significativa de ellas haya sido la defenestración de la idea de autonomía académica como un todo unitario e indivisible y que se mantiene constante a través del tiempo [26]. Por el contrario, la lección que muchos sistemas de educación superior aprendieron en propia carne durante los últimos diez años es que la autonomía es una condición limitativa, es decir, que los ámbitos en los que una institución individual puede ejer-



cer una autodeterminación efectiva no son tanto derechos adquiridos —como alguna vez pueden haber parecido— como una condición para demostrar que se ha realizado una buena gestión. Además, la experiencia de los años 1985-1995 ha revelado la presencia de otras dos subdimensiones en la noción general de autonomía institucional. Estas son, por un lado, la autonomía ejercida sobre el proceso —es decir, currículum, métodos de enseñanza, contenido de los planes de estudio— y, por el otro, la autonomía productiva, las cualificaciones otorgadas, los programas de investigación realizados, los ingresos generados, la proporción de cada cohorte que termina sus estudios universitarios en el adecuado período de tiempo, y el porcentaje de la productividad académica.

Esta distinción arroja una luz muy diferente sobre la afirmación que sostiene que, al alterar el grado de control estricto por parte del gobierno central sobre las universidades, se ha incrementado la autonomía institucional. O, como alternativa, que este cambio hacia el mercado como principal fuerza dirigente en el mundo de la educación superior aumenta necesariamente la autodeterminación institucional. Que esta estrecha supervisión se haya obviado en el área de la autonomía del proceso no significa que se haya dado un paso similar en el campo de la autonomía productiva. Por el contrario, una actuación de la institución en el área de la autonomía productiva determinará hasta qué grado podrá ejercer su autonomía del proceso. Y, en este sentido, las afirmaciones de los gobiernos de Gran Bretaña, Holanda, Noruega y Suecia, entre otros, de haber incrementado la autonomía institucional son ciertas sólo hasta el punto de que han dejado vía libre a la autonomía del proceso. Pero eso no implica, tal y como pone de manifiesto el mayor peso de las agencias de control de calidad, una retirada similar en el ámbito de la autonomía productiva [27].

Resumiendo, el valor central e histórico de la relación entre educación superior y gobierno experimentó una importante revisión durante la década de la reconstrucción. La relación con las autoridades públicas no es ahora meramente contractual sino que también está condicionada, a corto plazo, y sujeta a encontrar un coste y unos objetivos de actuación explícitos, que puedan ser evaluados y revisados con regularidad de acuerdo con los resultados de dicha evaluación. El grado de autonomía concedido u observado depende del grado de consecución de estos objetivos. Y debe admitirse que esto plantea la cuestión, fundamental por encima de todas las demás, de si la autonomía académica es compatible con mayores cotas de eficacia. Existen muchos ejemplos en otras economías dinámicas y emergentes que sugieren que podría no serlo [28], aunque si alguien se empeña en seguir su camino, **no hay nada que decir.**

*Conclusión*

Este estudio se ha centrado en tres desarrollos principales, los orígenes de los cuales pueden no estar situados del todo en los diez años que van desde 1985 hasta 1995, pero que, sin embargo constituyen las principales fuerzas relacionadas con la educación superior a lo largo de la década. *Grosso modo*, corresponden al ámbito económico —la apresurada marcha de los intercambios nacionales—, al administrativo —el fortalecimiento del nivel regional—, y, finalmente, al tema a menudo ignorado pero sin embargo omnipresente de los cambios en los valores y teorías políticas que giran alrededor de la reconsideración del papel del Estado.

Evidentemente estos temas están todavía pendientes de resolver. Está claro, por ejemplo, que si la noción de espacio europeo de educación superior tiene que tener significado en la Unión Europea, y que si las universidades han de poder expresar su opinión sobre la manera en que es llevado a la práctica, queda todavía mucho por hacer. La regionalización es también una tarea ampliamente inacabada, aunque si el resultado —tal como la autoridad central lo ha previsto— corresponde ya a lo que las regiones desean es una cuestión que todavía queda abierta. Puede muy bien ocurrir que a medida que las regiones asuman el peso de responsabilidades recién descubiertas, pidan también más control sobre la distribución de los recursos. En cuanto a su relación con las instituciones de educación superior que están bajo su dominio, no es evidente que la presente distribución de poder entre el centro y la región no resulte ni satisfactoria ni permanente. Finalmente, si la idea de remontar las fronteras del Estado logrará o no cambiar permanentemente, no sólo la forma externa, la base lógica y los procedimientos formales sino también lo que puede llamarse la «vida privada» de la comunidad académica, sus modos internos de comportamiento, pensamiento y actuación, es una cuestión de tiempo, voluntad política y de una mayor atención a la antropología y cultura disciplinarias que la que hasta ahora les han prestado los estudiosos de la educación superior.

Muchos son los signos que sugieren, aunque cabe confesar que de una naturaleza anecdótica, la existencia de diferentes niveles de adaptación dentro de la compleja organización que representa la universidad a las presiones provenientes del sistema político en la Europa del Este. Es perfectamente posible la existencia de adornos externos, nuevas formas de organización y cambios en los modelos de autoridad, superpuestos por una interpretación ideológica de la finalidad de las universidades que coexiste entre la

comunidad académica codo a codo con un sistema de valores muy distintos que, si bien pertenecen a otro tiempo, son preservados por una especie de exilio interior del profesorado. Evidentemente, este fenómeno está implícito en el papel jugado a menudo por la educación superior en la crítica social y que la ha preservado de la mancha de la ortodoxia. Para la tranquilidad de quienes tienen una mentalidad más gerencial, esta condición a menudo es comparada con la resistencia al cambio. A medida que la comunidad académica establece de nuevo sus lazos a través de las regiones europeas, empezamos a entender mejor cuán poderosa influencia ha ejercido esta resistencia, incluso en las circunstancias más difíciles. El destacable llamamiento a la continuación de las prácticas arraigadas en la idea de universidad de Humboldt, tanto en Hungría como en Polonia, y a pesar de la existencia durante 40 años de un sistema de educación superior basado en una economía dirigida, es un potente testimonio de este fenómeno. Queda por ver si hay algún mecanismo similar todavía en uso en alguna parte.

A pesar de todo lo que se dice sobre la nueva orientación hacia la calidad, la iniciativa, la eficacia y la responsabilidad, y a pesar de la atención puesta en idear la mecánica de su operatoria, esta revolución de la eficacia institucional ha sido dirigida por un proceso político. Independientemente de cómo se defina el puesto del individuo en la sociedad, el grado en que la libertad individual sea o no compatible con un Estado fuerte, con un Estado mínimo o, por esta misma razón, con una federación de Estados-nación agrupados en el seno de la Unión Europea, lo cierto es que el cambio en la percepción de la educación superior está muy lejos de ser tecnócrata, aunque a veces pueda ser conveniente presentarlo como tal. La reconstrucción de los sistemas de educación superior europeos, tanto del Este como del Oeste, en torno al precepto dominante del mercado representa una línea divisoria en la filosofía política aplicada a la educación superior tan importante como el debate en que se sumió la educación superior hace treinta y cinco años y que tenía que ver con el desaprovechamiento de los talentos de la nación. Entonces la decisión que se tomó en favor de expandirse no era menos política, pero se basaba en un optimismo dual: una visión optimista de la educabilidad de la generación más joven y una visión optimista de la voluntad colectiva de disponer los medios para conseguir este objetivo. La pasada década estableció claramente los límites de este cometido: en resumen, debemos trabajar por la educación superior para ser más competitivos, y para que nuestras habilidades sean más apreciadas por la simple y aplastante razón de que, de lo contrario, los ricos no nos segui-

rán manteniendo.

**Dirección del autor:** Guy Neave. International Association of Universities. UNESCO House. 1 rue Miollis. F- 757322 - París. Cedex 15.

*Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo:* 15.IV.1996.

#### NOTAS

- [1] CLARK, BURTON R. (1992) Introduction, en *The Encyclopedia of Higher Education* (4 vols) (Oxford, Pergamon Press).
- [2] NEAVE, GUY (1991) On Programmes, Universities and Jacobins: or, 1992, Vision and Reality for European Higher Education, *Higher Education Policy*, 4:4.
- [3] NEAVE, GUY (1988) On the Cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education, *European Journal of Education*, 23: 1-2, pp. 7-24.
- [4] VAN VUGHT, FRANS (1989) *Government Strategies and Innovation in higher education* (London, Jessica Kingsley).
- [5] NEAVE, GUY (1991) On models of the market place, *Higher Education Quarterly*, 45: 1, pp. 25 - 40.
- [6] CLARK, BURTON R. (1978) Recession and retrenchment in higher education: observations on the American case, *Pædagogica Europæa*, XII:1, pp. 143-154.
- [7] KEHM, BARBARA (1993) Programmatic Objectives and administrative problems of EC programmes in higher education: general features and a case study of ERASMUS, *Paper presented to the CHER European Higher Education Advanced Training Course* (Florence), September.
- [8] Sorprendentemente, determinar la fecha de nacimiento de la universidad «moderna» no supone excesivos desacuerdos por parte de los historiadores. El punto de partida tradicional es habitualmente la creación de la Universidad de Berlín y los correspondientes esfuerzos de Alexander von Humboldt en 1808. Otros señalan el establecimiento de la universidad en la época de Napoleón en 1811. En ambos casos, ambas instituciones estaban dedicadas a la formación del Estado-Nación.
- [9] NORDIC COUNCIL OF MINISTERS (1992) Evaluation of NORDPLUS —the Nordic Programme for the Mobility of University Students and Teachers, *Nordiske Seminar— og Arbejdsrapporter* (2 vols) (Copenhagen, Nordplus).  
rev. esp. ver. IV, 204, 1996
- [10] NEAVE, GUY (1988) On the Cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education, *European Journal of Education*,