

Elements per a l'anàlisi de les relacions entre la universitat i les administracions públiques

Serafí Antúnez *

Les relacions entre les institucions d'ensenyament superior i els poders públics (estatals, nacionals/regionals o locals) són cada vegada més importants. A diferència d'èpoques pretèrites on segurament podria trobar-se justificació a una certa ignorància mútua o a trajectòries no sempre convergents, a hores d'ara, les exigències de la vida social reclamen unes relacions noves, conseqüència d'un conjunt d'implícacions recíproques. Unes relacions que haurien de tenir com a objectiu afavorir l'articulació satisfactòria entre els sistemes social, educatiu i

escolar, i, alhora, possibilitar la congruència necessària per garantir l'equilibri entre aquests sistemes.

La justificació i la necessitat de les relacions poden inferir-se de l'anàlisi de dues qüestions fonamentals: d'una part, la missió actual de la Universitat i de l'altra, el dret que tenen les administracions a intervenir per vetllar que la funció d'aquella sigui racional i eficaç. Els resultats d'ambdues anàlisis posen en evidència, més que no una frontera en contínua negociació entre els poders públics i l'ensenyament superior que assenyalava Kogan (1988), un territori d'acció comuna que cal precisar i sobre el qual establir projectes d'actuació en comú.

Missió actual de la universitat i el dret de les administracions a intervenir-hi

La societat espera de la Universitat una resposta satisfactòria a un conjunt d'objectius que són conseqüència de les seves noves necessitats i expectatives. D'aquesta manera, la Universitat, a més de continuar desenvolupant les funcions d'ensenyament i investigació i exercir-les plenament en tant que són serveis a la col·lectivitat, ha d'assumir un conjunt de funcions noves que podríem agrupar en dos grans epígrafs:

* Serafí Antúnez és professor del Departament de Didàctica i Organització Escolar i director adjunt de l'Institut de Ciències de l'Educació de la Universitat de Barcelona. Darrers llibres publicats: *El Projecte Educatiu de Centre*, *Temas actuales en educación* (en col.lab.), *L'avaluació de Plans de Formació Permanent del professorat* (en col.lab.), *Organització de Centres* (en col.lab.).

I) Potenciar i incrementar l'intercanvi mutu de recursos: persones, equips i tecnologia, informacions... amb altres institucions d'ensenyament superior.

És evident una tendència favorable a aquest respecte -tot i que encara és insuficient- els darrers anys. En el nostre context es justifica també, entre d'altres causes, per les noves perspectives i exigències de l'Europa comunitària i per la necessària adaptació dels titulats i professionals a nous requeriments. Les aportacions de Baena (1987) o els projectes i realitzacions de les Comunitats Europees relatius a l'intercanvi de professors, estudiants i programes són plantejaments i exemples rellevants d'aquesta tendència.

D'una altra part, Coombs (1985:422), des de la perspectiva de la cooperació internacional en educació, ratifica aquests plantejaments en reclamar també:

— l'ajuda als països en vies de desenvolupament per explotar els recursos humans i educatius

— l'intercanvi d'estudiants d'ensenyament superior entre països

— l'intercanvi cultural i intel·lectual internacional que implica professors, estudiosos, científics i artistes creatius

— la cooperació per reforçar

els estudis intel·lectuals i de llengües estrangeres en tots els països.

II) Ampliar el camp dels destinataris als qual s'adreça.

Així, respecte al *sector productiu* calen noves iniciatives i projectes relatius a la investigació, la formació, l'elaboració de dictàmens tècnics etc.

En relació amb el *sector de les administracions públiques*, cal dissenyar serveis en comú -especialment amb les administracions locals- que no tenen o no han tingut mitjans propis per a la investigació o l'anàlisi de problemes.

Pel que fa al *sector social*, cal tenir present que les universitats s'adrecen cada vegada més a col·lectius socials que no han tingut la possibilitat d'accedir a l'ensenyament superior: minories ètniques o culturals, persones grans, etc. Això planteja una reorganització de les polítiques d'admissió d'alumnes i tal vegada de professors a l'ensenyament superior per facilitar-hi l'accés de nous grups (adults amb experiència professional i un gran coneixement dels problemes i de les necessitats locals, grups i ètnies minoritàries... etc.)

A aquestes noves perspectives de la demanda social, del món del treball, de la investigació i tecnologia, la qüestió del finan-

çament..., hem d'afegir qüestions relatives a la pròpia dinàmica interna de les institucions d'ensenyament superior (cultura corporativa: costums, tradicions, conductes arrelades...) en continu canvi i evolució que configuren un panoram diferent del tradicional.

Ara bé, d'una altra part, les administracions tenen el dret d'intervenir en el control social de la Universitat en tant que servei públic i en tant que els governs i les administracions representen les societats.

Tot participant dels plantejaments d'Hijmans (1982) quan assigna als poders públics el deure últim d'assegurar la protecció, la defensa i el benestar dels seus administrats, podríem identificar almenys cinc raons fonamentals que justifiquen la ingerència dels poders públics en les qüestions universitàries:

I) l'interès que les administracions públiques han de tenir respecte als seus ciutadans

II) el control de la utilització dels diners dels contribuents

III) la qualitat de l'ensenyament i la investigació per tal com ambdues permeten:

- la formació de quadres i membres de professions liberals competents i capaços

- la protecció de la cultura i dels valors culturals

- la innovació

- l'enriquiment personal de professors i estudiants

IV) el problema del treball i l'atur. Totes les organitzacions tenen entre les seves finalitats la d'adaptar-se de manera satisfactòria amb l'entorn. Si pretenem que les universitats siguin congruents amb el seu context i que s'hi integrin de manera satisfactòria, caldria fer possible que els professionals que la universitat ha de formar/produir siguin congruents amb allò que espera i raonablement necessita la seva comunitat social, econòmica, comercial i industrial. Això no és possible sense una definició i una elaboració en comú de les polítiques i les estratègies.

V) el problema del finançament. La dependència que té la Universitat de les Administracions (a Espanya el finançament de les institucions d'ensenyament superior està entre el 75% i el 80% del cos real de cada estudiant; MEC, 1989) defineix un altre punt de contacte.

Que la qüestió del finançament és un motiu de preocupació molt important podríem argumentar-ho des de moltes òptiques. Crec que és prou sabut. Sense anar gaire lluny, hem tingut ben recentment una prova evident durant el mes de setembre del 89, a la Conferència sobre "Mitjans i Objectius de les Universitats" que la nostra universitat va organitzar en coopera-

ció amb l'Organització Econòmica de Cooperació i Desenvolupament i el Consell d'Europa, la qual va referir-se gairebé de manera exclusiva als problemes de finançament de les institucions d'ensenyament superior.

Tots els aspectes anteriors, especialment els dos darrers, ens porten a identificar un altre element bàsic: la necessitat de contextualitzar l'organització i el funcionament universitari. Lluny de localismes mal entesos, una adequada interrelació entre la universitat i les administracions, especialment les més properes (nacional/regional i local) ha de permetre configurar un estil i una cultura propis, sòlidament arrelats a les característiques de cada comunitat, tot potenciant els valors, la llengua i la cultura propis i donar una resposta més adequada a les necessitats i expectatives socials, financeres, laborals i educatives en general de cada comunitat concreta.

Definim el territori

Ara bé, quins elements configuren aquest territori de relacions recíproques?, quins factors són rellevants en definir aquests terrenys d'intervenció en comú?. Identifiquem-ne alguns i revisem, alhora, la problemàtica que se'n pot derivar.

Normativa-autonomia. Transparència-control social

La Universitat no pot autoregular-se; necessita el continu feed-back amb el seu entorn. A la vegada, és obligada a oferir una gestió transparent. Aquesta gestió s'hauria de fer en funció de criteris propis i amb el requisit d'una autonomia que només pot tenir com a límit el control social que l'Administració i la pròpia Universitat estableixin en comú.

Les administracions tenen un conjunt d'eines per garantir l'adequada funció social de la Universitat, com ara: la persuasió, la manipulació financera, la legislació i els reglaments. Seria desitjable que aquestes eines fossin utilitzades a partir de plantejaments elaborats en comú, on la consulta recíproca i el consens fossin presents continuament. Cercar la transparència i el control social només en base a la coerció o a la manipulació financera serveix únicament per empobrir les relacions i per distanciar les institucions.

Objectivitat-funció crítica

Si bé la Universitat té una clara responsabilitat social, cultural i econòmica respecte als

seus entorns local, nacional i estatal, aquesta responsabilitat és estretament lligada a les qüestions d'objectivitat científica -que no neutralitat, ja que aquesta és impossible- i a la funció crítica que sembla inherent a la Universitat.

Hauríem de diferenciar la Universitat d'una simple oficina d'estudis, d'un laboratori d'investigació industrial o d'un centre de formació professional, en tant que no solament ha de ser requerida per executar unes propostes sinó que també li correspon de pronunciar-se sobre l'oportunitat d'una demanda, sobre la pertinença d'un projecte o sobre les conseqüències a afrontar derivades d'unes polítiques determinades.

No ha de ser, per tant, una simple gestora de les directrius o polítiques generals de les diverses administracions. Ans al contrari, ha de col·laborar en la fixació i l'elaboració d'aquestes propostes des d'una posició d'independència i autonomia.

Així, les investigacions universitàries centrades a solucionar dificultats de la societat han de plantejar-se sota formes que siguin compatibles amb la natura, les tradicions i la funció essencialment crítica de la Universitat (OCDE, 1981).

En aquest àmbit, i referint-nos al nostre context, caldria plantejar-se també amb naturalitat les relacions client-ser-

vei entre les administracions i la universitat, des d'un enfocament d'optimització de recursos, d'avaluació constant i d'increment progressiu.

Control-productivitat-avaluació

Si bé l'autonomia universitària és un principi irrenunciable, i així ho haurien d'entendre les diferents administracions, és fàcilment observable una tendència a demanar en canvi l'admissió d'un sistema de control i, des de determinades perspectives, d'un mecanisme de recompenses i sancions.

Actualment és indiscutible que cal plantejar la qüestió de la productivitat a la Universitat. Això és degut fonamentalment a la seva crisi financera. D'una altra part, sembla raonable que els governs es plantegin on i com es distribueixen els seus recursos.

Això planteja la necessitat de buscar una mesura objectiva de la productivitat. Cal aprofundir en l'estudi sobre la pertinença i la validesa dels dos tipus de paràmetres de rendiment que utilitzem: docència i investigació. A més, cal analitzar altres elements que també intervenen en l'avaluació. Cal buscar respostes i alternatives a qüestions com les que proposa Thompson (1985):

I) a qui o a què es refereix la qualitat que es vol avaluar. Caldrà distingir entre estudiants, professors, ensenyament, investigació, actualització dels currículums, contactes amb el món de la indústria i el comerç, etc.

II) quins han de ser els elements d'apreciació, com ara: els criteris d'accés a la Universitat de professors i estudiants, la producció de publicacions, els serveis de suport als estudiants, la competència pedagògica dels professors...

III) qui ha d'avaluar. Ho han de fer instàncies internes de la pròpia universitat? Cal crear instituts o serveis d'avaluació externa?, serveis d'inspecció?, instàncies que combinin les intervencions interna i externa?

Però també, a més d'aquestes variables, caldria plantejar la consideració de variables contextuais (condicions particulars, restriccions, recursos disponibles...). No oblidem que si qualsevol avaluació es justifica perquè és la base de la presa de decisions, els resultats de l'avaluació, del "control de la productivitat" podrien servir per justificar decisions de les administracions sobre la pertinença d'un finançament global o un finançament selectiu en funció dels resultats.

Apuntant algunes solucions i propostes

Els organismes-"coixí" o intermediaris

Les administracions i la universitat tenen uns òrgans de govern sobirans i autònoms. Cercar solucions d'una manera aïllada i individual és poc productiu. Mirar de donar una resposta adequada als temes que hem enumerat sembla també difícil si es vol fer a través de sistemes de representació recíprocs; és a dir: persones de les administracions en els òrgans de govern de la Universitat i viceversa. D'una altra part, el control a través d'institucions parlamentàries pot tenir el risc del desequilibri o la prevalença de criteris marcadament ideològics o sectaris.

Les relacions entre la Universitat i els poders públics poden molt ben establir-se a través d'organismes-"coixí", organismes intermediaris, constituïts per persones representants dels diversos estaments de la vida social, política, econòmica i universitària. Organismes-"tampó" (Thacker 1983) de composició mixta, de participació i consulta, que han de servir per donar recomanacions o per aturar decisions, elaborant propostes en comú o supervisant el funcionament del sistema universi-

tari. Organismes-"coixí", de relació intermediària sobre les funcions i el paper dels quals cal continuar aprofundint, tal com ens plantegen Ingram i Valázquez (1989).

Si la frontera entre les administracions estatal i nacional/regional i les universitats es desplaça continuament, el paper i les funcions dels òrgans intermediaris creats per l'autoritat també evolucionaran. Els organismes-"coixí" seran constituïts, cada vegada més -aquesta és la tendència als països desenvolupats- per una presència creixent i majoritària de persones representants dels diversos sectors econòmics, polítics i socials en detriment de la representació dels estaments estrictament universitaris.

A la nostra Universitat podem trobar alguns exemples d'aquests òrgans en els Consells socials, com a instàncies de participació de la societat a la Universitat. "Supervisar les activitats de caràcter econòmic i el rendiment dels serveis de la Universitat, així com promoure la col.laboració de la societat amb el seu finançament", que ens recorda l'article 71 dels Estatuts de la Universitat de Barcelona, podrien ser les tasques directrius a executar, perfeccionar i desenvolupar per part d'aquests organismes intermediaris.

Altres iniciatives haurien de

ser la creació i potenciació de nous òrgans especialitzats per a aquestes relacions com ara la Institució Universitat-Empresa, els Instituts d'avaluació de constitució mixta (interna i externa), etc...

Polítiques congruents Universitat/Administracions: noves demandes

Altres temes més concrets que haurien d'ésser tinguts en compte en analitzar les relacions Administració-Universitat són:

1. La conveniència d'una harmonització més gran de les polítiques de desenvolupament local i regional i les polítiques d'ensenyament post-secundari, en particular en matèria de formació professional, treball i investigació.

2. La reorganització de les polítiques d'admissió a l'ensenyament superior per facilitar-hi l'accés de nous grups, en particular dels adults amb experiència professional i amb un gran coneixement dels problemes i les necessitats locals.

3. La necessitat que la Universitat i les Administracions realitzin en comú o participin recíprocament en les respectives planificacions *estratègia* (polítiques), *tàctica* (disseny de plans espacífics), tot deixant la

planificació i el desenvolupament *operatius* (execució i desenvolupament dels plans) a mans de les respectives instàncies.

4. La necessitat que ambdues institucions superin els plantejaments rutinaris i poc compromesos que no persegueixen propòsits d'innovació i canvi.

5. La conveniència de planificar noves estratègies en la gestió de les institucions universitàries. Administracions professionals, gerències, potenciació i assaig d'estils de gestió basats en principis comercials, modalitats de finançament alternatiu: convenis, patrocini, contractes universitat-empresa..., han de ser elements d'estudi preferent els anys vinents.

Advoquem, finalment, pel suggeriment de l'OCDE (1982: 160) quan reclama la necessitat d'establir i mantenir un equilibri delicat entre les dimensions local, regional/nacional i internacional, per evitar tant la universitat "de campanar" com la universitat totalment separada del seu entorn en nom del coneixement absolut. Evitar tant la universitat d'horitzons limitats, sota la tutela dels notables locals, com la universitat agent del centralisme estàtic.

"El desenvolupament de les relacions amb la col·lectivitat exigeix també que es porti a terme una reflexió específica sobre l'articulació de les funcions locals, regionals, nacio-

nals i internacionals de l'ensenyament superior. Acordar un pes particular a la dimensió local i sobretot regional no és voler-la privilegiar, ni especialment limitar l'àrea d'influència de la universitat, és voler manifestar l'interès d'una incardinació a través de les interaccions concretes en un entorn definit". Només així podrem fer possible la descentralització, la participació i, en suma, la gestió democràtica.

Bibliografia i Referències

- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1987): *La libre circulación de profesionales en Europa y su incidencia en España*. Consejo de Universidades. Madrid.
- COOMBS, P.H. (1985): *La crisis mundial en la educación. Perspectivas actuales*. Ed. Santillana. Madrid.
- HIJMANS, R.C.H. (1982): "Le rôle des pouvoirs publics dans l'évaluation de la performance des établissements", a *Revue internationale de gestion des établissements d'enseignement supérieur*. Març, Vol. 6, núm. 1, pàg 33-40.
- INGRAM, T. i VELÁZQUEZ, C. (1989): "Papel de los órganos de gobierno universitario: Consejos Sociales i Governing Boards", a *Estudios de gestión y administración universitaria*, Consejo de Universidades. Madrid.
- KOGAN, M (1988): "Les pouvoirs publics et la gestion de l'enseignement supérieur. Exposé liminaire", a *Revue internationale de gestion des établissements d'enseignement supérieur*. Vol. 12 núm.1, pàg. 5-16.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1989): *Hacia una clasificación de las universidades según criterios de calidad*. Coedició MEC i Fundación Universidad-empresa. Madrid.
- OCDE (1981): *L'avenir de la recherche universitaire*. París.
- OCDE (1982): *L'université et la collectivité*. París.
- THACKER, D. (1983): "Les établissements d'enseignement supérieur et les pouvoirs publics: état actuel et perspectives", a *Revue internationale de gestion des établissements d'enseignement supérieur*. Juliol. Vol. 7 núm. 2, pàg 217-227.
- THOMPSON, J.H. (1985): "Questions qui exigent une coopération plus étroite entre les établissements et les pouvoirs publics", a *Revue internationale de gestion des établissements d'enseignement supérieur*. Març. Vol. 9, núm. 1, pàg 23-30.

Abstracts

En este artículo se intenta presentar una miscelánea o panorámica de los aspectos fundamentales que podrían servir para introducir el tema planteado por nuestra Tribuna: las relaciones entre la Universidad y las administraciones públicas. En él se justifica el derecho de las administraciones a intervenir en la universidad, como consecuencia de las nuevas necesidades y misiones de las instituciones de enseñanza superior. Se enumerarán un conjunto de ámbitos de relaciones y actuaciones en común, a la vez que identifica las posibilidades y limitaciones que éstas plantean. Finalmente, se apuntan perspectivas de análisis y propuestas de intervención.

Cet article entend présenter une vision d'ensemble des aspects essentiels qui pourraient servir à introduire le thème que propose notre Tribune: à savoir les rapports entre l'Université et les administrations publiques. On y justifie le droit des administrations à intervenir dans l'université, et ce comme conséquence des nouveaux besoins et des nouvelles missions des institutions d'enseignement supérieur. On y énumère un ensemble de rapports et d'actions en commun, tout en soulignant les possibilités et les limites qu'ils posent. Finalement, on y signale des perspectives d'analyse et des propositions d'intervention.

This article tries to present an overview of the basic aspects that could help introduce the subject proposed by our Ros-trum: the relationship between the universities and the public administrations. It justifies the administrations right to intervene in university matters as a consequence of the social. It lists some relationships and common actions that could be taken, while it identifies their possibilities and limitations. Finally, it gives a sketch of the perspectives for analysis and proposals for intervention.