

# La educación universitaria y el desarrollo sostenible. Consideraciones acerca de la política universitaria de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 1987-1998

Juan Hernández Armenteros  
Alicia I. Peragón Márquez  
Universidad de Jaén

BIBLID [0213-7525 (1999); 54: 335-357]

PALABRAS CLAVE: Educación Superior, Desarrollo regional, Política universitaria en Andalucía.

KEY WORDS: Higher Education, Regional development, University policy in Andalus-ia.

## RESUMEN

La importancia y trascendencia que la educación superior tiene para el desarrollo económico de una región resulta incuestionable, dados los efectos positivos que para su sistema productivo tiene la cualificación de sus recursos humanos.

Este convencimiento es el que en los últimos años ha impregnado el diseño de la política universitaria, desarrollada en Andalucía, propiciando tanto la extensión del sistema universitario como facilitando el acceso masivo de la juventud andaluza a las enseñanzas universitarias.

La ponencia, trata de evidenciar las fortalezas y debilidades de la política universitaria implementadas en la Comunidad andaluza, a partir de que el Gobierno automático asumiera en el año 1986 las competencias en materia de ordenación y provisión de este segmento educativo.

## ABSTRACT

It's not a matter of debate the importance and influence of higher education over the economic development of a region, given the positive effects provoked on its productive system when there are skilled human resources.

This assumption has shaped the design of university policies, carried out in Andalusia in recent years, making it possible for the university network to spread out as well as a mass access to the university learning on the part of Andalusian youth.

The paper tries to show the weaknesses and strengths of the university policies implemented in the Andalusian Community when in 1986 the autonomous government was in charge of the competencies dealing with porvision and organisation of this educational segment.

---

## 1. EDUCACIÓN Y CAMBIO ESTRUCTURAL. CAMBIO ESTRUCTURAL Y EDUCACIÓN

---

La generalización que desde hace ya varias décadas se observa en la literatura económica acerca de la correlación positiva existente en una sociedad entre su nivel educativo y su grado de desarrollo económico, es fruto de la tozudez con la que se manifiestan en la realidad de los distintos países los diferentes indicadores de bienestar social y económico y la extensión e intensificación de las actividades educativas y formativas. Resultaría, sin embargo, difícil de encontrar este consenso a la hora de discernir si es la actividad educativa la causante de los cambios estructurales en una determinada sociedad o, si bien, es el crecimiento de las magnitudes económicas el que propicia un mayor y más amplio estadio educacional.

Aceptados los efectos positivos de este parentesco, podemos encontrar, realizando un breve y sinóptico recorrido por el pensamiento económico, distintos y diferenciados planteamientos que buscan determinar cuáles son y con qué intensidad se manifiestan los efectos derivados de un mayor esfuerzo económico conducente a mejorar el nivel educativo de una sociedad. Así, desde un enfoque claramente productivista se han desarrollado una serie de teorías que apoyándose en técnicas más o menos complejas han perseguido evidenciar tanto la rentabilidad privada como la social del gasto en educación que se manifiesta en mayores niveles de crecimiento económico fruto, fundamentalmente, de un incremento de la productividad del factor trabajo y del factor capital en las que la extensión de la educación aparece como decisiva<sup>1</sup>.

Menos interesados por la determinación de los efectos cuantitativos de la educación que, a priori, consideran que se producirán, están otro grupo de autores e instituciones nacionales e internacionales que buscan evidenciar las mejoras derivadas de la persistencia del gasto educacional, así como las modificaciones estructurales que se observan en las sociedades que han convertido a la educación en una de las variables estratégicas de sus políticas.

Complementariamente a la presencia de esta correlación positiva entre gasto/inversión en educación y crecimiento/desarrollo económico, pueden considerarse otras circunstancias que evidenciando notas de oportunidad, adaptabilidad o sociabilidad justifican ampliamente la necesidad de aplicar recursos en formación. Así, podemos apuntar como destacables las siguientes:

1. Edward Denison, ha sido con sus estudios referentes al *factor residual*, una de las personas que mayor influencia ha ejercido en la corriente de pensamiento que ha tenido como eje central de sus investigaciones el determinar el efecto cuantitativo que el gasto en educación tiene sobre el crecimiento de la actividad económica de una sociedad.

- La globalidad de los mercados y la universalidad de los comportamientos sociales que hacen populares las innovaciones tecnológicas, siendo la formación una herramienta básica para la incorporación de estas innovaciones que aparecen como elementos determinantes de las economías nacionales.
- Los perfiles de los actuales mercados de trabajo, caracterizados por una acusada flexibilidad y movilidad, que obligan a los productores a un continuo y permanente proceso de actualización de sus conocimientos y habilidades buscando aumentar, o cuando menos mantener, la productividad de los recursos humanos activos.
- Por último, los llamados *efectos rebosamiento*, o efectos externos, que escapan de la apropiación directa del usuario del bien «educación» y reierten positivamente en el conjunto de la sociedad, propiciando una mayor cohesión social y la reducción de comportamientos que, no resultando fácil su cuantificación, presentan, sin embargo, costes que la sociedad ha de asumir, como sucede con la delincuencia y otros actos de marcado carácter antisocial.

La aceptación del principio de la presencia de correlación positiva entre la educación y el desarrollo económico y social, ha sido (es) la palanca que ha impulsado las políticas educativas de la práctica totalidad de los países<sup>2</sup>. En nuestro caso, pretendemos en estas páginas aproximarnos al análisis de los comportamientos que han definido la política universitaria desarrollada por los responsables de la administración educativa a partir del año 1987, fecha en la que la Junta de Andalucía asume las competencias propias de este segmento educativo.

A tal fin, hemos estructurado el trabajo en cuatro apartados que pretenden mostrar la ubicación funcional de la política universitaria en el marco de la política económica regional; relacionar los objetivos específicos de la política universitaria; detallar la instrumentalización y las actuaciones propias de la política universitaria y, finalmente, apuntar vías que favorezcan la evaluación del grado de satisfacción alcanzado por la política universitaria implementada en la Comunidad Autónoma de Andalucía en los años 1987 a 1998.

2. En la reciente obra del profesor Moreno Becerra (1998), puede encontrarse un completo y apretado análisis de las aportaciones más destacadas realizadas hasta la fecha en el ámbito de la economía de la educación.

---

## 2. UBICACIÓN FUNCIONAL DE LA POLÍTICA UNIVERSITARIA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE ANDALUCÍA

---

En el periodo objeto de análisis, el gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía ha venido definiendo su política económica en el marco general de la *planificación económica*, utilizando para ello los llamados Programa o Plan Andaluz de Desarrollo Económico - P.A.D.E. - que con una duración cuatrienal se vienen renovando a partir del año 1987<sup>3</sup>.

En este ámbito, los fines o metas que el gobierno se plantea alcanzar con la puesta en práctica de su política económica proponen un doble frente:

- De un lado, incrementar la renta de los andaluces y lograr una mayor integración del sistema productivo andaluz.
- De otro, una mejora de la calidad de vida y de la distribución de la riqueza.

En suma, avanzar en la senda de lo que ha venido en llamarse «DESARROLLO SOSTENIDO», buscando mejorar la capacidad de generación de empleo del sistema productivo regional.

La consecución de estos fines se ha recepcionado en un programa de objetivos que, con independencia de que se observe alguna que otra variación en su ubicación funcional, prácticamente se vienen repitiendo en el transcurso de estos años y que ofrecen la siguiente estructura:

A. Objetivos dirigidos a la articulación del tejido productivo y del territorio:

- Integración territorial.
- Articulación del sistema productivo.
- Facilitar el acceso de la producción regional a los mercados.
- Mejora del sistema de comunicaciones.

B. Objetivos dirigidos a la revalorización de los factores de producción y fomento de la actividad económica:

- Fomento de la inversión productiva.
- *Desarrollo y modernización tecnológica.*
- *Adecuación y mejora de la formación de los recursos humanos.*

3. En el transcurso de estos años los responsables del gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, han elaborado tres documentos de planificación: Programa Andaluz de Desarrollo Económico, 1987-1990; Plan Andaluz de Desarrollo Económico, 1991-1994 y Plan de Desarrollo para Andalucía, 1995-1998. Recientemente, se ha dispuesto de un cuarto documento de programación económica titulado Plan Económico Andalucía-Horizonte 2000, 1998-2000.

C. Objetivos con incidencia en el medio ambiente y en el equilibrio territorial.

- Recuperación y preservación del medio ambiente.
- Impulso al desarrollo local.
- Mejora de otras infraestructuras y desarrollo urbano.

D. Objetivos de carácter social y cultural.

- Integración en el mercado de trabajo de los colectivos con dificultades.
- Mejora de las condiciones sanitarias de la población y de los servicios de salud.
- Facilitar el acceso a la vivienda.
- Extensión, ampliación y mejora de la protección social.
- Preservación del patrimonio cultural y potenciación de la oferta y del acceso a la cultura.

La realidad cotidiana evidencia la existencia de un elevado grado de interrelación entre estos objetivos, resultando difícil y, a la vez, comprometido pronunciarse acerca del grado de incidencia que cada uno de ellos tiene en la consecución del fin último de la política económica que, como ha quedado apuntado, es el desarrollo sostenido.

Ciñéndonos al objetivo que apellida el ámbito de la política que nos ocupa, la educación superior, conviene apuntar que en el relativo corto periodo de tiempo que ha transcurrido desde el año 1987 hasta el presente, la ubicación funcional del/los objetivo/s que respalda la política universitaria ha pasado de situarse en el entorno de los objetivos de carácter social al grupo o núcleo de objetivos que tienen como referencia común la revalorización de los factores de producción y el fomento de la actividad económica.

Este cambio consideramos que es importante porque implica una diferente concepción de la formación superior que trasciende del ámbito de las políticas de carácter social, en el que tradicionalmente se han ubicado las políticas educativas, y pasa a situarse a modo de objetivo estratégico en el contexto de las políticas de fomento que ofrecen una mayor polivalencia e interrelación con el conjunto de los objetivos programáticos.

Así, como veremos a continuación al explicitar los objetivos de la política universitaria, los dos objetivos que tienen cabida en el ámbito de la política universitaria: «adecuación y mejora de la formación de los recursos humanos»; y «desarrollo y modernización tecnológica», se convierten en elementos de referencia para lograr una mayor articulación del tejido productivo, un mejor equilibrio territorial y una extensión cultural. Potencialidades que avalan, en nuestra

opinión, el carácter estratégico que adquiere la política universitaria en nuestra Comunidad<sup>4</sup>.

---

### 3. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA UNIVERSITARIA EN ANDALUCÍA

---

Dos son las líneas de actuación que caben considerar en el ámbito de la política universitaria de la Comunidad Autónoma Andaluza, de un lado la enseñanza universitaria y, de otro, la investigación y el desarrollo tecnológico en las universidades. Veamos, brevemente, cuales han sido los contenidos que han tenido reservadas ambas parcelas de la política universitaria.

#### 3.1. Enseñanzas Universitarias

En el ámbito de colaborar decididamente en el bienestar de la sociedad andaluza, los objetivos asignados a las enseñanzas universitarias se han venido reflejando en los diferentes «Plan Andaluz de Universidades» que se han ido implementando en el transcurso de estos años y cuyas líneas de actuación se vertebran en torno a los siguientes ejes:

- Desarrollo de la oferta universitaria, mediante la extensión y adecuación del mapa de titulaciones, la dotación de infraestructuras y de equipamientos docentes y el incremento y la capacitación de los recursos humanos que prestan servicio en el sistema universitario.
- Facilitar el acceso a las enseñanzas universitarias, por la vía de localizar en todas las capitales de provincia las estructuras universitarias y aplicar una política de precios que, en términos comparativos, discrimina positivamente al usuario del servicio universitario andaluz.
- Adecuación de las estructuras organizativas de las instituciones universitarias a los modelos de gestión y producción que se establecen en la Ley de Reforma Universitaria y en la Ley de Coordinación del Sistema Universitario de Andalucía.

#### 3.2. Investigación y desarrollo en las Universidades

Las actuaciones que vienen definiendo la política científica de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tienen como principales ejes de referencia el con-

4. El profesor M. Castells, en un reciente estudio ha puesto de manifiesto como la información y el conocimiento, productos ambos del desarrollo educativo, aparecen como elementos determinantes de la productividad que registran las estructuras productivas a nivel mundial.

seguir, de una parte, la presencia y consolidación en todas las instituciones universitarias de grupos de investigación que, familiarizados con la problemática socioeconómica del ámbito de influencia de su institución, puedan desarrollar proyectos en el campo de la innovación y de la tecnología conducentes a mejorar la competitividad del tejido productivo andaluz. Por otra parte, tienen como objetivo establecer mecanismos de coordinación e interrelación entre la investigación pública andaluza y los programas nacionales y de las Comunidades Europeas, así como con los trabajos de I+D desarrollados por empresas e instituciones.

Del enunciado de estos objetivos se infiere el claro carácter instrumental que se reserva para la política de investigación que se desarrolla en el ámbito de la política universitaria.

La exposición de las líneas maestras de los dos capítulos que conforman la política universitaria desarrollada en esta última década en Andalucía, junto a declaraciones tan comprometidas con el sistema educativo y, en especial, con el sistema universitario como las que a modo de ejemplo pasamos a detallar, denotan, al menos en el plano político, una acusada preferencia por esta política a la que se le presume efectos multiplicadores.

«El conocimiento, aplicación y transmisión de las innovaciones y nuevas técnicas está condicionado a una formación adecuada, especialmente en los niveles universitarios y de formación profesional». (P.A.D.E. 1987-1990; pág. 109).

«Dado que la educación y la formación son en la actualidad el trámite necesario a través del cual una sociedad obtiene los niveles de cualificación necesarios para alcanzar mayores cotas de desarrollo, las acciones en este campo estratégico estarán encaminadas, en primer lugar, a incrementar las tasas de escolaridad en enseñanzas medias y universitarias» (P.A.D.E. 1991-1994; pág. 175).

«La formación universitaria está cada vez más ligada al sistema productivo, tanto en el aspecto estrictamente formativo como en el investigador, resultando ambos esenciales para avanzar en el desarrollo regional de Andalucía.» (P.A.D.E. 1991-1994; pág. 240).

«El programa «Enseñanzas Universitarias» pretende conseguir que el sistema universitario sea un instrumento eficaz de desarrollo social, cultural y económico de Andalucía, capaz de competir en la formación de profesionales en condiciones de igualdad con el resto de Universidades Europeas, en el marco de la libre circulación de la Unión Europea». (Proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1998. Memoria).

Sin que esté en nuestro ánimo relatar en estas páginas los argumentos teóricos y los datos que los estudiosos de la economía de la educación han desarrollado y evidenciado acerca de los efectos beneficiosos que para el conjun-

to de la sociedad se generan por la existencia de un sólido y amplio sistema universitario, no podemos, sin embargo, dejar de señalar algunos aspectos positivos referidos al mercado de trabajo en Andalucía que ponen bien a las claras el destacado papel que para el desarrollo económico juega el capital humano.

Concretamente, nos referimos a la estructura del paro registrado según niveles académicos y a las ganancias medias por trabajador y año según estudios terminados que, desde que se dispone de información, registran sistemáticamente igual tendencia en el sentido de menores tasas de paro cuanto mayor es el nivel académico de los solicitantes de empleo y, por otra parte, mayores ganancias medias cuanto mayor es el nivel de estudios del trabajador. Circunstancias, ambas, que a reserva de un análisis detallado avalan la eficacia de la política educativa y más concretamente de la política universitaria.

---

#### 4. INSTRUMENTALIZACIÓN Y ACTUACIONES DE LA POLÍTICA UNIVERSITARIA EN ANDALUCÍA

---

El curso académico 1986-87 abre en Andalucía una nueva etapa para la enseñanza universitaria que viene referenciada por el R.D. 1734/86, de 13 de junio, que asigna a la Consejería de Educación y Ciencia las competencias en materia de Universidades, siendo la administración autonómica la que desde esa fecha viene fijando, en el marco del Consejo Andaluz de Universidades (C.A.U.), los objetivos de la política universitaria así como las actuaciones que han ido configurando el Sistema Andaluz de Universidades (S.A.U.).

La realidad de la enseñanza universitaria en Andalucía cuando el Ministerio de Educación y Ciencia (M.E.C.) transfiere a la Junta de Andalucía las competencias y los recursos financieros que han de permitir la prestación del servicio de la educación superior, queda reflejada en el Cuadro 1 en el epígrafe titulado *Datos*. De la foto universitaria del año 1987, curso académico 1987-88, a la foto que el Sistema Universitario de Andalucía ofrece en el año 1998, curso 1997-98, hay un extenso y variado surtido de instantáneas fotográficas que ocupan un carrete cuya longitud difiere apreciablemente de los comerciales al uso.

Pretendemos en este epígrafe apuntar los aspectos más destacados de la política universitaria andaluza, considerando tanto la instrumentalización que se ha venido realizando como el grado de coherencia que, desde nuestra perspectiva, han registrado las actuaciones desarrolladas para la consecución de los objetivos que se les ha venido fijando en estos años a la política universitaria. Conviene advertir acerca de las limitaciones que existen para poder realizar

—

un análisis que evidencie los logros y las insuficiencias derivadas de una década larga de política universitaria en nuestra Comunidad.

En esta dirección, las propias peculiaridades organizativas que reserva para las instituciones universitarias la Ley de Reforma Universitaria de 1983, junto a la progresiva difuminación que se ha ido produciendo en la funcionalidad del Consejo de Universidades y la escasez de medios operativos con los que en gran medida han venido actuando las diferentes administraciones educativas con competencias en materia de universidades, explican muchas de las dificultades que encontramos los investigadores que deseamos analizar el comportamiento de este segmento educativo que ha alcanzado una relevancia social y económica muy destacable y que, de manera generalizada, es considerado como estratégico para lograr el desarrollo sostenible de un determinado territorio.

Los objetivos programáticos de la política universitaria que han venido explicitando los distintos gobiernos que el partido socialista ha conformado en el transcurso de estos años, se han instrumentalizado, básicamente, en dos direcciones: la provisión y la financiación del servicio de la educación superior. Veamos en cada caso las actuaciones más significativas de estas dos áreas instrumentales.

#### *4.1. Provisión de la enseñanza universitaria en Andalucía*

El régimen de provisión de las enseñanzas universitarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía es básicamente de carácter público, estando matriculados en el curso académico 1997-98, el 94,22 por 100 de los estudiantes en centros oficiales públicos y el restante, 5,78 por 100, en centros privados y públicos adscritos a las universidades públicas de Andalucía. En este sentido, puede afirmarse que los objetivos referentes a la extensión y diversificación del acceso a las enseñanzas universitarias han sido implementados desarrollando las estructuras universitarias públicas que existían en la fecha de asunción de las competencias por la Junta de Andalucía.

En el convencimiento, proclamado reiteradamente, de la necesidad de disponer de una masa crítica de personas cualificadas y cultas que faciliten el desarrollo económico de la Comunidad Andaluza, los responsables de la política universitaria han aumentado el número de instituciones, -de 5 a 10 universidades- extendiendo el sistema universitario a todas y cada una de las provincias que conforman la región, al tiempo que han aumentado y diversificado la oferta de títulos universitarios buscando con ello una mejor adaptación de los conocimientos a las necesidades cambiantes de la realidad productiva andaluza que cada vez se encuentra más integrada y abierta a la competitividad que caracteriza los actuales tiempos económicos.

En esta línea de aumentar el caudal de conocimientos de la población andaluza, se ha optado por un modelo de provisión que ha acercado físicamente el servicio de la educación superior al lugar de residencia de los potenciales demandantes, buscando con ello un doble objetivo. De una parte, se ha considerado que las instituciones universitarias constituyen «per se» un elemento privilegiado para impulsar la actividad económica y cultural de su área espacial de influencia<sup>5</sup>, favoreciendo un desarrollo equilibrado del conjunto del territorio. De otra parte, la opción utilizada para provisionar la educación superior resulta menos onerosa para la hacienda autonómica si realmente se quiere cumplir con el objetivo de permitir y facilitar el acceso a este segmento educativo a todas las personas que reúnan los méritos académicos exigidos, con independencia de su capacidad económica, lo que obligaría a destinar una importante cuantía de recursos financieros a sufragar la movilidad de los potenciales usuarios hacia los centros de provisión del servicio educativo.

El crecimiento registrado en estos años en el número de personas que cursan estudios universitarios en los centros públicos de las universidades andaluzas ha sido del 104 por 100, -se ha pasado de 123.909 a 252.256 alumnos matriculados en centros oficiales- superior al experimentado en el resto de España, si bien aún la tasa de escolarización andaluza resulta claramente inferior a la que actualmente se da en el sistema universitario español, 30 y 37 por 100, respectivamente, y a las que registran las sociedades más desarrolladas que como las de Estados Unidos, Canadá, Bélgica y Francia, entre otras, alcanzan el 50 por 100. Por tanto, parece que el esfuerzo realizado hasta ahora para aumentar la población escolar universitaria no puede considerarse acabado, si bien, el hecho de que la tasa de natalidad que viene registrando en los últimos años nuestra Comunidad sea una de las más bajas de las sociedades desarrolladas, favorece alcanzar altas tasas de escolarización universitaria sin que tenga que aumentar el número absoluto de personas que cursan este nivel de estudios<sup>6</sup>.

Dos observaciones merecen ser destacadas en relación con el crecimiento experimentado en este periodo en el número de usuarios del servicio universitario en Andalucía. De un lado, la *pertinencia* de los estudios ofertados y la demanda

5. Acerca de los efectos atracción que las instituciones de enseñanza superior ejercen sobre las actividades productivas y, consecuentemente, en la generación de empleo local, puede consultarse el informe elaborado para el Ministerio de Educación Superior de Francia por el profesor Jean P. Gaudemar (1994).
6. Es difícil pronosticar cuál será en el futuro el comportamiento cuantitativo de la demanda universitaria, máxime si tenemos en cuenta la tendencia cada vez más acusada de incorporación de alumnos en edad no escolar y las exigencias de actualización de conocimientos que demanda a los titulados el dinamismo que registra la actividad productiva.

registrada de los mismos en relación con las necesidades reales que manifiesta tanto el sistema productivo como el mercado de trabajo andaluz. De otro, la *calidad* de las enseñanzas ofertadas que, dado el acelerado e intenso crecimiento que ha registrado la demanda universitaria, ha podido experimentar un retroceso en relación con los niveles medios que las instituciones universitarias ofrecían cuando el acceso a sus aulas estaba reservado a una minoría selecta.

En esta dirección, el deseo político de facilitar el acceso a las enseñanzas universitarias ha resultado, en gran medida, coincidente con la «ansiedad» que la mayoría de las familias andaluzas han venido y vienen manifestando porque sus hijos cursen estos estudios, produciéndose, en nuestra opinión, una merma considerable en el rigor que debe presidir toda política universitaria. Déficit, que parcialmente no es atribuible a la administración educativa andaluza dadas las limitaciones legales que tiene para poder actuar en el campo del diseño de la oferta educativa, además de las limitaciones reales que, tanto en nuestra Comunidad como en el conjunto de España, ha encontrado para poder cubrir las necesidades de personal docente en las áreas de conocimiento donde la demanda universitaria ha sido más persistente en su comportamiento alcista.

Sin embargo, aunque las reservas apuntadas suavizan inicialmente la apreciación crítica que pueda formularse acerca de los mecanismos y actuaciones desarrolladas en el marco instrumental de la provisión del servicio de la enseñanza universitaria y, además, es cierto por constatable el esfuerzo financiero y de instalaciones<sup>7</sup> registrado en estos años, no debemos ocultar importantes deficiencias que se observan en el actual Sistema Universitario de Andalucía en lo concerniente a aspectos directamente relacionados con la provisión.

Concretamente, nos referimos a dos comportamientos que consideramos esenciales para mejorar la eficacia y la equidad de nuestro actual Sistema. En lo concerniente a la *eficacia* del Sistema, la política de provisión de plazas universitarias debe abandonar la inercia que ha venido manteniendo tratando de dar cabida a la demanda, escasamente orientada, y proceder de manera más selectiva a la adaptación de la oferta de conformidad con las exigencias que el entorno social y económico determinan e igualmente considerar la actual estructura de su oferta con claros déficits en las áreas tecnológicas y una hiperconcentración en las titulaciones correspondientes a las áreas jurídicas y sociales<sup>8</sup>. Consideramos que el Sistema gana en eficacia cuando conoce y hace

7. En el ámbito de las instalaciones universitarias se observa que el 29 por 100 sobre un total de 1.512.414 m.2 de superficie construida, disponible a finales del año 1997, para dar cabida a las demandas planteadas en el seno de este segmento educativo han sido construidas en Andalucía en los últimos diez años.

8. Las rigideces que manifiesta la actual oferta universitaria andaluza han sido señaladas desde la misma Junta de Andalucía como un elemento limitativo de la actividad económica en nuestra

suyas las necesidades del sector productivo, sin que ello implique que las instituciones universitarias deban impartir enseñanzas atendiendo en exclusividad a criterios de simple adecuación a la vida laboral. Participamos de la opinión de los profesores Michavila y Calvo<sup>9</sup>, cuando afirman que: «esta concepción de la universidad supondría un empobrecimiento personal y dejaría al titulado en una gran indefensión, dadas las condiciones cambiantes del mercado de trabajo. Por tanto, hay que cuidar la formación básica e instrumental, así como la flexibilidad».

En cuanto al otro parámetro que, en nuestra opinión, debe ser reconsiderado en el ámbito de la provisión de enseñanza universitaria que supondría una apreciable mejora en la *equidad* que debe perseguir toda política de gasto público, hace referencia a la permanencia de los alumnos en las instituciones universitarias. Consideramos que la lasitud que en lo tocante a los rendimientos académicos y la permanencia del alumno en las instituciones viene observándose, por parte de los responsables políticos y académicos a los que compete el gobierno universitario, lejos de ayudar a extender el acceso a este nivel educativo, fortalece las opiniones defendidas por destacados estudiosos de la educación acerca de la iniquidad que supone la provisión con carácter público de un servicio que sufragan todos los contribuyentes y sólo aprovechan una mayoría minoritaria que, a su vez, internalizan una importante cuota de los beneficios directos e indirectos que se derivan de recibir tales servicios.

Actuaciones dirigidas a mejorar la calidad en la prestación del servicio universitario, junto al desarrollo de acciones que en el nivel de enseñanza secundaria orienten la demanda potencial universitaria y el establecimiento de precios que reflejen realmente el coste del servicio prestado por las instituciones universitarias, constituyen, en nuestra opinión, pautas que deben ser asumidas y aplicadas por las autoridades universitarias para mejorar la eficacia y equidad del Sistema Público Universitario de Andalucía.

#### 4.2. Financiación de la enseñanza universitaria en Andalucía

La financiación que requiere la provisión del servicio de enseñanza universitaria es atendida fundamentalmente, con cargo a los presupuestos de la comunidad Autónoma en el ámbito orgánico de la Dirección General de Universidades e Investigación y funcional del programa presupuestario 3.2.I. «Ense-

---

región, siendo necesario un mayor acoplamiento entre la oferta formativa que realizan las universidades andaluzas y la realidad del mercado de trabajo. Véase: *Plan de Desarrollo para Andalucía 1995-1998*, 1.ª parte pág. 85.

9. Véase Michavila, F. y Calvo, B. (1998). Pág. 54.

ñanzas Universitarias», desde que la Junta de Andalucía asumió las competencias en esta materia en el año 1986.

Hay que señalar que en coherencia con el principal objetivo de la política universitaria andaluza, aumentar la tasa de escolaridad universitaria, la financiación pública a este nivel educativo ha registrado importantes y continuados crecimientos en los años 1987 a 1992, experimentado, en el segundo lustro del período temporal que estamos analizando, comportamientos financieros más estables e incluso regresivos cuando consideramos el esfuerzo presupuestario por alumno matriculado expresado en pesetas constantes del año 1987 (véase Cuadro 2).

Para el conjunto del período la financiación pública de la Junta de Andalucía a las enseñanzas universitarias ha registrado un aumento real del 16,85 y 15,08 por 100 en el esfuerzo presupuestario por alumno matriculado según consideremos el crédito total aplicado o el crédito destinado a atender los gastos corrientes de las instituciones universitarias, respectivamente. Estas mejoras financieras públicas a las enseñanzas universitarias no deben ser, en nuestra opinión, empequeñecidas dado, de una parte, el destacado aumento registrado en el número de usuarios así como en el de instituciones proveedoras del mismo y, de otra, las tendencias claramente regresivas que han registrado las aportaciones financieras procedentes del Ministerio de Educación con destino a cubrir el llamado *coste efectivo* del servicio universitario e igualmente las aportaciones directas del usuario en concepto de tasas / precios públicos por los servicios académicos<sup>10</sup>.

La instrumentalización de la financiación pública que los responsables políticos de la Junta de Andalucía han materializado en esta larga década en el marco de la política universitaria debe ser valorada globalmente como positiva y coherente con los objetivos programáticos. Los cambios registrados en el transcurso de este período así lo avalan, baste citar a modo de ejemplo que los recursos financieros destinados a Universidades por la Junta de Andalucía han pasado de representar el 0,44 por 100 del P.I.B. regional en el año 1987 al 0,783 por 100 del P.I.B. regional en el año 1998 (véanse Cuadros 1 y 2).

No obstante, al analizar la financiación pública como instrumento de la política universitaria implementada en estos años en la Comunidad Autónoma de Andalucía, es nuestra obligación abordar no sólo las fortalezas de estas actuaciones sino también las debilidades y amenazas que para el Sistema Universitario Andaluz representa el actual esquema de financiación pública. En

10. En relación con el comportamiento registrado por las tasas / precios públicos de las enseñanzas universitarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía, puede verse el trabajo de Hernández Armenteros, J. y Valverde Peña, F. (1998).



este sentido, no podemos dejar de apuntar como una notable debilidad la *insuficiencia* de recursos financieros que desde las administraciones públicas se canalizan hacia las instituciones públicas universitarias que, de no ser corregida, deteriorará significativamente, tanto el esfuerzo financiero realizado hasta el momento, como las potencialidades que las instituciones universitarias y sus productos –formación e investigación– representan para la consecución del objetivo último de toda política de gasto público que no es otro que el bienestar social y económico de la población.

En la actual sociedad del conocimiento, la formación se manifiesta como variable estratégica de cualquier política que desee alcanzar un desarrollo armónico y sostenible. Las cuotas de recursos financieros que las sociedades más avanzadas vienen destinando a la educación, en general, y a la educación superior, en particular, ponen bien a las claras cuán lejos estamos aún de equiparar los esfuerzos, dado que la media de aportación pública a los sistemas universitarios en el ámbito de los países de la OCDE excede al 1,5 por 100 de sus respectivos P.I.B. y este esfuerzo es notablemente superior cuando consideramos la financiación pública por usuario a tiempo completo del servicio universitario.

Complementariamente, observamos una serie de amenazas en el actual esquema de financiación del servicio universitario en Andalucía que, en nuestra opinión, conviene que sean corregidas para garantizar que las actuaciones que se emprendan, para reducir las debilidades anteriormente apuntadas, mejoren la eficacia interna del Sistema al tiempo que los beneficios derivados de estas inversiones.

Concretamente, nos referimos a la necesidad que tiene el Sistema Universitario de Andalucía de establecer unos criterios objetivos y transparentes para determinar y asignar los recursos públicos a sus instituciones, al tiempo que debe fijar cuál ha de ser la aportación que el usuario del servicio universitario debe asumir. La debilidad que se deriva de la escasez de recursos debe ser subsanada aumentándolos, pero, en nuestra opinión, no puede realizarse de manera indiscriminada e incondicionada, dado que como señala el Rector de la Universidad de Alicante, profesor Pedreño Muñoz<sup>11</sup>: «tenemos la obligación moral de justificar una elevada rentabilidad económica y social de los recursos que disputamos o a los que aspiramos para la educación».

En este sentido, deben ser considerados a la hora de asignar los recursos a las instituciones universitarias no sólo el número de alumnos a los que prestan servicios, sino, además, los resultados alcanzados –tasas de rendimientos académicos, número de egresados, etc.–, así como el nivel de empleabilidad que registran los titulados de cada institución.

11. Pedreño Muñoz, A. (1998). Pág. 23.

Igualmente, constituye una amenaza para el SAU la inexistencia que se observa en la actualidad, en la práctica totalidad de sus instituciones, de programas o planes estratégicos que definan sus objetivos, los medios para alcanzarlos y las relaciones con sus entornos económicos y sociales. Podemos pensar que hasta cierto punto este déficit está justificado, dadas las múltiples incertidumbres que han tenido que superar las universidades condicionadas por una visión muy próxima de su misión, empero, el horizonte de competitividad que se vislumbra para los próximos años obligará a cambiar los comportamientos que han caracterizado estos años de «desarrollismo» de la demanda universitaria.

En suma, consideramos que la instrumentalización de la política universitaria por la vía de la financiación aparece como un elemento obligado, pero en modo alguno suficiente para garantizar el logro de los objetivos asignados a esta política.

#### *4.3. La investigación en el ámbito de la política universitaria en Andalucía*

La necesidad que tiene un país de invertir en educación para acceder y mantenerse en el colectivo de sociedades desarrolladas se hace extensiva al campo de la innovación y el desarrollo tecnológico dada la globalidad y competitividad que existen en las economías avanzadas. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, los recursos destinados a investigación y desarrollo resultan ser apreciablemente inferiores a los que aplican las sociedades que se encuentran a la cabecera del desarrollo tecnológico y, al mismo tiempo, es poco significativo el colectivo de personas ocupadas en tareas de I + D, sobre todo en el ámbito empresarial<sup>12</sup>.

En el marco de la política universitaria, las actividades específicas de la investigación han encontrado un doble frente de actuación. De un lado, la política de investigación desarrollada por los responsables de la política universitaria de Andalucía se ha orientado a fomentar la capacidad investigadora del personal docente que presta servicios en las instituciones universitarias, buscando aumentar el número total de investigadores y su competitividad concurrencial. El segundo eje de actuación de la política de investigación se ha concretado a las tareas de coordinación de los diferentes agentes inversores que han operado en el marco de las distintas políticas sectoriales desarrolladas por el gobierno andaluz, al tiempo que ha perseguido mejorar la conexión entre

12. Según datos recogidos en el *Plan de Desarrollo para Andalucía, 1995-1998* (1.ª parte; págs. 92-93), los recursos destinados en Andalucía a I + D, no alcanzan el 0,5% del V.A.B. de la Comunidad y la población ocupada en tareas de I + D en las empresas andaluzas representan sólo el 4,7 por 100 respecto del total de España.

el sistema universitario, los grupos de investigación universitarios y las necesidades de I + D que vienen manifestando el sistema productivo regional.

Sin embargo, pese a reconocer los loables que resultan los objetivos reservados a la política de investigación científica y los generosos esfuerzos que vienen realizando investigadores e instituciones universitarias para poder implementar sus respectivas potencialidades investigadoras, es preciso señalar que la insuficiencia de recursos financieros constituye una importante limitación para conseguir el objetivo último que se reserva en nuestra Comunidad a la política de I + D, que no es otro que la adaptabilidad y empleabilidad del progreso científico a las demandas cambiantes del tejido productivo andaluz para aumentar su competitividad en los mercados nacionales e internacionales.

Es cierto, que la política universitaria no tiene asignada responsabilidad directa en la materialización de las actividades de I + D, como puede deducirse por la simple observación de las partidas presupuestarias reservadas a la investigación científica (véase Cuadro 2), empero, consideramos que quizás hubiese resultado más eficaz e instructivo que los llamados «Plan Andaluz de Investigación», restringieran sus ámbitos de actuación y exigieran resultados para poder acceder a las subvenciones.

La proliferación de grupos de investigación residenciados en las instituciones universitarias que se acogen para el desarrollo de su actividad investigadora –fundamentalmente, de carácter básico e inicial–, a los recursos financieros gestionados por la Dirección General de Universidades e Investigación, denota, a la hora de realizar un balance de la instrumentalización de la política de investigación científica de estos últimos años, que el objetivo de «sembrar» potencialidades investigadoras se ha podido alcanzar, aunque quepa plantearse reservas cuando se considera la adaptabilidad de la oferta investigadora para con las necesidades del entorno productivo de cada una de las instituciones universitarias andaluzas<sup>13</sup>.

Igualmente, la diversificación y extensión con la que se ha manifestado la política de investigación científica en el marco de los distintos Planes de Investigación, ha dificultado seriamente que la misma pudiera ejercer efectos aleccionadores en los comportamientos productivos de los investigadores que, a la hora de plantearse sus líneas de investigación, no encuentran otra limitación que la de su propia voluntad. Circunstancia, que difiere substancialmente

13. En este sentido, el propio *Plan de Desarrollo para Andalucía, 1995-1998 (2.ª parte)* señalaba en su página 61, al realizar un diagnóstico de la política de I + D, «que un 70% del potencial investigador se centra en disciplinas poco relacionadas con los conocimientos tecnológicos requeridos por el sistema productivo, mientras que tan sólo el 30 % atiende a especializaciones de las áreas de agroalimentación, recursos naturales y medio ambiente y tecnologías de la producción y de la información».

del pronunciamiento programático que reiteradamente se ha señalado por parte de los responsables políticos de nuestra Comunidad Autónoma, en el sentido de vincular los centros de investigación y los investigadores con las realidades sociales y económicas de su entorno más próximo.

La investigación en las universidades se ha venido realizando sin que previamente, en muchos casos, se hayan seleccionado las necesidades que en el campo de la innovación tecnológica manifiestan los sectores productivos, siendo responsables de este divorcio tanto las instituciones universitarias como el tejido empresarial de Andalucía. El resultado es, obviamente, una pérdida significativa en la eficacia de la política de I + D que, a pesar de las actividades de difusión realizadas por las Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRI<sub>s</sub>), ubicadas en las universidades, en nuestra opinión, podría haberse reducido en la medida que la política de investigación científica hubiese sido más selectiva para establecer las líneas de apoyo a la investigación y, al mismo tiempo, conceder subvenciones a los grupos de investigación que manifestarán una clara vocación en la aplicación de sus investigaciones.

---

## 5. APROXIMACIÓN A LA EVALUACIÓN DEL GRADO DE ACOPLAMIENTO DE LA POLÍTICA UNIVERSITARIA A LOS FINES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE ANDALUCÍA

---

En el epígrafe segundo de este trabajo, apuntábamos que los fines o metas que los gobiernos de Andalucía se han planteado alcanzar con la puesta en práctica de su política económica estaban y están vertebrados en torno a cuatro ejes:

- Incremento de la renta regional.
- Mayor integración del sistema productivo.
- Mejorar la calidad de vida de los andaluces.
- Mejorar la distribución de la riqueza.

Ejes, que responden claramente al fin de conseguir un desarrollo armónico y sostenido para Andalucía, que propicie una mayor generación de empleo.

En este epígrafe pretendemos trazar las líneas por las cuales la política universitaria andaluza ha podido coadyuvar a la consecución de los objetivos de la política económica diseñada y aplicada en estos últimos doce años en Andalucía. Advertir de los problemas y de las limitaciones que presenta este propósito puede resultar un lugar común en el campo de la investigación, sin embargo, en nuestro caso es patente dado, de una parte, las dificultades que

técnicamente existen para poder enumerar los efectos derivados de la política universitaria y su posterior cuantificación y, por otra parte, las múltiples deficiencias que ofrecen las escasas estructuras informativas disponibles que reducen el alcance de cualquier evaluación que desee realizarse.

Mirando los objetivos asignados a la política económica podemos afirmar que la política universitaria que se ha venido desarrollando en estos últimos años por parte de los responsables de la Comunidad Autónoma de Andalucía, responde plenamente a la consecución de los referidos fines.

Singularizando los potenciales efectos positivos que para cada uno de los objetivos de política económica ha podido derivarse de las actuaciones realizadas en el ámbito de la política universitaria, actualmente en el ámbito de la economía de la educación está bastante aceptado<sup>14</sup> que mayores tasas de escolaridad universitaria y mayor participación de los titulados universitarios en el mercado laboral redundan favorablemente en el objetivo enunciado de aumento de la renta de los andaluces. La información disponible del INE correspondiente a la *Encuesta de estructura salarial 1995*, sobre: «Ganancia media por trabajador y año según estudios y tipo de contrato en Andalucía», indica que las retribuciones medias de los titulados universitarios son el 78,14 y 73,85 por 100, para hombres y mujeres, respectivamente, superiores a las ganancias medias globales percibidas por estos colectivos para contratos de duración indefinida<sup>15</sup>. Igualmente, es constatable la presencia de menores tasas de desempleo para acreditaciones académicas superiores, así como la mayor capacidad de adaptación que tienen los titulados universitarios en relación con las demandas del mercado laboral, fruto de las cambiantes condiciones técnicas que se manifiestan cada vez con mayor frecuencia en la actividad productiva en general.

14. En economía, por el propio carácter de esta ciencia, resulta difícil no matizar las afirmaciones. En este sentido, Mark BLAUG, señala que cuando se estudia la estructura de los salarios personales en función de la educación y del empleo en cualquier economía moderna, observamos: 1) una fuerte relación positiva entre el salario y la educación cuando se expresa en términos de promedio; 2) una considerable varianza en los salarios para un mismo nivel educativo, de modo que el licenciado universitario peor retribuido gana, en realidad, menos que los jóvenes con educación secundaria mejor pagados, y así sucesivamente para las otras cohortes académicas, y 3) una considerable varianza en cada categoría laboral, por más que se defina con gran precisión, en los años de instrucción de los que ocupan esa categoría.

Vemos, pues, que lo fundamental del mensaje no resulta cuestionado aunque, en opinión de Blaug, las personas más instruidas ganan más que las menos instruidas, a pesar de que puedan no ser intrínsecamente más productivas. Más radicales resultan en sus planteamientos M. Levin y C. Kelley, al afirmar que: «nunca se ha demostrado que los resultados académicos guarden una estrecha relación con los ingresos o la productividad».

15. Instituto de Estadística de Andalucía. IEA. (1998): *Andalucía. Datos básicos*; Pág. 21.

En este sentido, la divisa que la UNESCO en la Conferencia de Jomtien, en Tailandia en el año 1991, hizo suya de: «Educación para todos y a lo largo de toda la vida», y, en particular, la democratización efectiva de la enseñanza superior que viene produciéndose en todas las sociedades avanzadas, se manifiestan como las actuaciones que ofrecen mayores indicios de rentabilidad en pos de conseguir tanto la integración de los sistemas productivos como la calidad de vida de una determinada sociedad, objetivos ambos prioritarios para la política económica andaluza.

Resultaría de sumo interés el poder disponer de información referida al grado de adaptabilidad que muestran los recursos humanos activos a las exigencias técnicas de la actividad productiva según los niveles de formación de aquellos. La mayor adaptabilidad medida en niveles de productividad y tasa de ocupación de los colectivos según estratos formativos, reflejaría unos beneficios sociales que vendrían dados por unas menores prestaciones por desempleo y unos menores costes generados por la facilidad y rapidez con la que la población ocupada más formada internaliza los avances tecnológicos que, de manera cada vez más generalizada, inciden en la competitividad de las empresas.

Igualmente, disponer de información referida a la tipología según niveles educativos de personas que acceden a los bienes culturales y de ocio, la sensibilidad que manifiestan en su comportamiento diario con la conservación del medio ambiente, y otros comportamientos sociales que simbolizan la calidad de vida de una determinada sociedad, nos facilitaría, ciertamente, poder iniciar una evaluación de la política universitaria desde la perspectiva de su contribución al bienestar de la sociedad andaluza.

Por último, la aceptación que socialmente se tiene de la educación como vehículo que facilita los cambios en los estratos socioeconómicos, tampoco resultaría fácilmente verificable dada la insuficiencia informativa que sobre el particular existe. Sin embargo, resultaría más factible evidenciar los efectos positivos que sobre la distribución de la riqueza puede tener un proceso democratizador de la educación superior.

Con los comentarios hasta aquí formulados, hemos pretendido resaltar la trascendencia que para el logro de los objetivos de la política económica andaluza tiene la política universitaria y, de aquí, la importancia cuantitativa y cualitativa que en las sociedades avanzadas ha adquirido la educación y, en especial, la educación superior. Sin embargo, las serias e importantes limitaciones que en cantidad y calidad registran los datos e informaciones correspondientes tanto al comportamiento productivo del sector de la enseñanza universitaria como a los efectos que éste ejerce sobre el conjunto del sector productivo, constituyen, hasta cierto punto, una aventura el tratar de evaluar interna y externamente la política universitaria en nuestra Comunidad. Comportamiento, que no difiere

substancialmente del que se puede observar para el conjunto de la política universitaria del Estado, puesto que si bien en los últimos años la investigación educativa ha dado pasos importantes en nuestro país, se ofrece prácticamente desierta la parcela investigadora que desde el plano económico trata de evidenciar la rentabilidad social y económica de la inversión en educación. Quizás, en estos momentos, no resultaría desacertado considerar preferente la investigación educativa universitaria; los responsables de la política universitaria de Andalucía tienen la última palabra.

## BIBLIOGRAFÍA

- BLAUG, M.: "¿Dónde estamos actualmente en la economía de la educación?" en: Esteve Oroval Planas (editor): *Economía de la Educación*; Ariel; Barcelona, 1996; p.p.: 17-37.
- DENISON, E.F.: "Medida en que contribuye la enseñanza (y el factor residual) al incremento económico". *Revista de Economía*, n.º 113; junio, 1970.
- CASTELLS, M.: *La sociedad red*. Alianza; Madrid, 1997.
- GAUDEMAR, J.P.: "Prospectiva del mapa de enseñanza superior y de la investigación. Propuestas metodológicas". *Revista de Estudios Regionales*. n.º 40; septiembre-diciembre, 1994; p.p.: 263-321.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J.: "La financiación del sistema universitario público español"; en: VV.AA.: *XV Jornadas de Gerencia Universitaria. Modelos de financiación, evaluación y mejora de la calidad de la gestión de los servicios*. Universidad de Cádiz; Cádiz, 1997; p.p.: 3-67.
- HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. y VALVERDE PEÑA, F.: *La participación del usuario en la financiación de la enseñanza pública universitaria: especial referencia a Andalucía*. Universidad de Jaén; Jaén, 1998.
- LEVIN, H. M. y KELLEY, C.: "¿Basta con sólo educación?" en: Esteve Oroval Planas (editor): *Economía de la educación*. Ariel; Barcelona, 1996; p.p.: 183-205.
- MICHAVILA F. y CALVO, B.: *La universidad española hoy. Propuestas para una política universitaria*. Editorial Síntesis; Madrid, 1998.
- MORENO BECERRA, J.L.: *Economía de la educación*. Pirámide; Madrid, 1998.
- OROVAL PLANAS, E. (Ed.): *Economía de la Educación*. Ariel; Barcelona, 1996.
- PEDREÑO MUÑOZ, A.: *Universidad, utopías y realidades. Universidad de Alicante, 1994-1997*. Civitas; Madrid, 1998.