

La ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES se constituyó en 1990 en Viena (la Delegación Española en 1997), con el objetivo de contar con una institución que contribuyese al éxito del proceso de creación de la Unión Europea, que planteaba –y plantea– complejos problemas que surgen en la construcción de esta nueva Europa.

Uno de esos problemas, cuya resolución exitosa es clave para el futuro de nuestro continente, se refiere a la educación superior. Otros lugares del mundo, en particular los EEUU, han demostrado tener un modelo altamente competitivo, y con una gran capacidad de atracción. Lo que se conoce como “Proceso de Bolonia” supone una auténtica revolución: se trata de crear un espacio común en toda Europa (los límites van mucho más allá de los referidos a los países que conforman la Unión Europea), en donde los universitarios europeos sean capaces de moverse con tranquilidad y que sea, al mismo tiempo, foco de atracción para interesados de otros continentes. Ello implica que las universidades se deben dotar de unas estructuras mínimamente compartidas y comunes, y que las capacitaciones profesionales sean también entendibles por encima de las fronteras. No es un proceso sencillo. Tampoco ha sido un proceso bien explicado, al menos en España. En consecuencia, a veces no se ha entendido, lo que ha acabado motivando críticas: algunas de ellas están bien razonadas, aunque otras parecen referirse a avezados pescadores de río revuelto. De todo eso trata este libro.

La Academia Europea de Ciencias y Artes-España, dentro de su objetivo fundacional de contribuir al éxito de la construcción de la Unión Europea, ha realizado este estudio sobre la Universidad europea, con el que pretende aclarar algunas cuestiones básicas sobre el “Proceso de Bolonia”, sus razones, sus implicaciones y sus posibles consecuencias.

El sistema de educación superior en Europa se ha caracterizado históricamente por falta de criterios homologables entre los diversos países a la hora de diseñar sus planes de estudio. Ha habido discrepancias importantes en cuanto a contenidos, organización de las materias de estudio, sistemas de enseñanza y aprendizaje, duración de los estudios, validez profesional, etc. La utilización de sistemas de comunicación más rápidos y eficaces, derivados del desarrollo informático y de la participación universitaria en redes de Internet, acabó provocando profundos cambios culturales que afectaron sobre todo a las generaciones más jóvenes de universitarios e investigadores. Muchos de ellos no se conformaban ya con quedarse en su lugar de nacimiento y comenzaron a viajar y a establecer relaciones cada vez más estrechas con colegas de otros países. Pero no resultaba fácil, ni para los profesores, ni para los investigadores, ni para los alumnos, orientarse y moverse sin problemas en sistemas tan distintos y con tradiciones tan diferentes. Al igual que había sucedido con la economía, la industria y la política, se veía necesario crear un espacio de educación superior que tuviese rasgos que pudiesen ser compartidos en la mayor parte posible de países. Ello contribuiría, asimismo, a poner sobre la mesa una alternativa a la oferta de EEUU, que tras la segunda guerra mundial se había convertido en referencia casi exclusiva de calidad en la investigación y en la formación superior. A finales del siglo XX, impulsados en muchas ocasiones desde las propias universidades, los ministros de educación de varios países se plantearon la creación de un espacio de educación superior que fuese referencia en todos los países. Aquella propuesta inicial, con sus correspondientes modificaciones, ha sido seguida por la inmensa mayoría de países en Europa. Es lo que se conoce como “Proceso de Bolonia”.

Por todo ello, se ha propiciado este estudio, cuyos resultados se publican ahora, explicando de manera crítica, las claves de ese proceso, y la forma en que ha afectado a España. En opinión de los tres especialistas que lo han redactado, el “Proceso de Bolonia” ofrece indudables oportunidades y es una ocasión única para mejorar la enseñanza universitaria en el viejo continente, por lo que son decididos partidarios de impulsarlo. Pero resulta, al mismo tiempo, muy injusto esconder bajo la palabra mágica de “Bolonia” propuestas que no derivan en absoluto de los principios generales que se han establecido para impulsar ese espacio europeo que se pretende crear. En ocasiones, se deben, sobre todo, a políticas internas de países, de comunidades autónomas o incluso de las propias universidades afectadas. “Bolonia” puede acabar así convirtiéndose en un saco incontrolado en el que se vierten decisiones difíciles de justificar en esos principios generales a los que de forma tan generosa se recurre.



ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES
ESPAÑA



ACADEMIA EUROPEA  DE CIENCIAS Y ARTES
ESPAÑA

España y el proceso de Bolonia: Un encuentro imprescindible

Pello Salaburu (director)
Guy Haug
José-Ginés Mora



España y el proceso de Bolonia

Un encuentro imprescindible

Pello Salaburu ex rector de la Universidad del País Vasco, es especialista en Lingüística Vasca, campo en el que ha publicado numerosos artículos y una treintena larga de libros (como firmante único o en colaboración) a lo largo de su vida académica. Es catedrático de Filología Vasca en esa universidad, en donde dirige el Instituto de Euskera, y pertenece a la Real Academia de la Lengua Vasca desde hace más de 25 años. Ha publicado, también, artículos y libros sobre sistemas universitarios en el mundo, entre los que destaca *La universidad en la encrucijada: Europa y EEUU* (2007, Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes). Sus diversas estancias en el extranjero, en particular en los EEUU (MIT, UNR, Berkeley, Cornell, etc.), le han permitido conocer de cerca otras formas de concebir la educación superior. Participa de forma activa en numerosos foros relacionados con la gestión universitaria.

Guy Haug es uno de los más destacados expertos europeos en el desarrollo de sistemas e instituciones de educación superior. Ha sido un actor clave en la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), por su papel en: (a) el diseño y la puesta en marcha del Proceso de Bolonia por la renovación curricular, la convergencia y el atractivo de las universidades de Europa, (b) la iniciación y el desarrollo de la agenda de modernización de las universidades de la Unión Europea y (c) la concepción e iniciación de programas de cooperación y movilidad europeos como Erasmus, Erasmus Mundus y Tempus. Es asesor de la Universidad Politécnica de Valencia, y autor de numerosas comunicaciones en congresos, artículos en revistas y capítulos de libros en varios países e idiomas. Licenciado en Derecho (Estrasburgo), Doctor en Ciencias Políticas (Tübingen), Doctor *honoris causa* por HETAC (Irlanda) y MBA (Ottawa).

José-Ginés Mora es Visiting Professor en el Institute of Education, University of London. Licenciado en Física y Doctor en Economía, se ha especializado en el análisis de la Educación Superior (evaluación de la calidad, políticas universitarias, gestión de las instituciones y mercado laboral de los graduados universitarios). Fue presidente de la European Higher Education Society (EAIR), miembro del Bologna Follow-Up Group, Vice-presidente del Governing Board del Institutional Management of Higher Education Programme de la OCDE y miembro del Steering Committee de la European Network for Quality Assurance. Es miembro del Governing Board del European Centre for Strategic Management of Universities, ESMU, del Consejo Asesor de la Agencia de Calidad de Castilla y León y de la Agencia Portuguesa de Calidad, así como de los Consejos Editoriales de Higher Education Policy, Higher Education in Europe, Higher Education Quarterly, Higher Education Management and Policy, Revista Iberoamericana de Educación Superior y Revista Argentina de Educación Superior. Ex editor del European Journal of Education y de Tertiary Education and Management. Visiting Professor en varias universidades.

ESPAÑA Y EL PROCESO DE BOLONIA
UN ENCUENTRO IMPRESCINDIBLE

ESPAÑA Y EL PROCESO
DE BOLONIA
Un encuentro imprescindible

Pello Salaburu
(Director)
Guy Haug
José-Ginés Mora

ACADEMIA EUROPEA
DE CIENCIAS Y ARTES



ESPAÑA

La decisión de la Delegación Española de la ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES de publicar los resultados de esta investigación no implica responsabilidad alguna sobre su contenido ni sobre la inclusión, dentro del mismo, de documentos o información complementaria facilitada por los autores.

Título: *España y el proceso de Bolonia, un encuentro imprescindible*

Autores: *Pello Salaburu* (director)

Guy Haug

José-Ginés Mora

ESPAÑA Y EL PROCESO DE BOLONIA, UN ENCUENTRO IMPRESCINDIBLE

Cubierta de Iñigo Salaburu

EDITA:

© Academia Europea de Ciencias y Artes


ISBN: 978-84-614-7183-6

DEPÓSITO LEGAL: M-9.820-2011



Impreso en papel reciclado libre de cloro

PREIMPRESIÓN, IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN:

 Sociedad Anónima de Fotocomposición

Talisio, 9. 28027 Madrid

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Introducción: EL FUTURO DE ESPAÑA EN EUROPA Y EN EL MUNDO DEPENDE DE SUS UNIVERSIDADES | 13 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| LISTA DE ACRÓNIMOS UTILIZADOS EN EL LIBRO. | 19 |
|--|----|

PRIMERA PARTE

EL PROCESO DE BOLONIA Y EL CAMINO HACIA EL EEES

| | |
|---|----|
| Capítulo 1: LA DECLARACIÓN DE BOLONIA, ACTO FUNDADOR DE LA EUROPA UNIVERSITARIA DEL SIGLO XXI | 25 |
| 1. La Declaración de Bolonia de 1999 y su contenido. | 25 |
| 1.1. <i>Compromiso compartido de convergencia en la educación superior</i> | 25 |
| 1.2. <i>Programa de reformas convergentes mediante el diálogo</i> | 26 |
| 1.3. <i>Fomento de la competitividad global de la educación superior europea</i> | 29 |
| 1.4. <i>El programa de cambio presumía una efectiva cooperación Intergubernamental.</i> | 30 |
| 1.5. <i>La comunidad universitaria y la implementación de «Bolonia»</i> | 31 |
| 2. Orígenes y fuentes de la Declaración de Bolonia | 34 |
| 2.1. <i>El primer paso: la Declaración de la Sorbona de 1998.</i> | 34 |
| 2.2. <i>El informe preparatorio «Trends 1» y la Declaración de Bolonia</i> | 36 |
| 2.3. <i>La Declaración de Bolonia y las conclusiones de «Trends 1»</i> | 39 |
| 3. Tendencias previas al Proceso de Bolonia. | 39 |
| 3.1. <i>Tendencias previas en las que se apoya Bolonia</i> | 39 |

ÍNDICE

| | | |
|---|--|-----------|
| 3.2. | <i>Factores explicativos de Bolonia.</i> | 40 |
| 3.3. | <i>Bolonia y la organización de la diversidad en la educación superior europea.</i> | 45 |
| Capítulo 2: PRECISIONES, ADICIONES Y TRANSFORMACIONES POSTERIORES A LA DECLARACIÓN INICIAL . | | 47 |
| 1. | Apoyo a Bolonia desde la «Estrategia de Lisboa» de la UE . | 47 |
| 1.1. | <i>Apoyo de la UE a Bolonia.</i> | 49 |
| 1.2. | <i>La «modernización» de las universidades europeas, como complemento de Bolonia .</i> | 51 |
| 1.3. | <i>Coincidencia de las agendas de Bolonia y de Lisboa en puntos clave del EEES.</i> | 60 |
| 2. | La extensión del Proceso de Bolonia a toda Europa | 65 |

SEGUNDA PARTE

ESPAÑA ANTE LOS RETOS Y LAS OPORTUNIDADES DEL EEES

| | | |
|--|--|-----------|
| Capítulo 3: UN CAMINO MÁS LARGO Y ARDUO EN ESPAÑA QUE EN OTROS PAÍSES | | 73 |
| 1. | Una observación previa | 73 |
| 2. | La creación y la transmisión del conocimiento | 74 |
| 3. | Observaciones sobre la Ley de Reforma Universitaria (LRU) | 79 |
| 3.1. | <i>Situación previa de la universidad.</i> | 79 |
| 3.2. | <i>Objetivos de la LRU. Consecuencias.</i> | 81 |
| 3.3. | <i>Las dificultades de la autonomía universitaria</i> | 85 |
| 3.4. | <i>Planes de estudio</i> | 89 |
| 4. | Una selva de titulaciones | 92 |
| 4.1. | <i>Difícil legibilidad de las titulaciones españolas en el exterior.</i> | 93 |
| 4.2. | <i>¿Una selva de titulaciones incluso dentro de España? .</i> | 93 |
| Capítulo 4: ¿POR QUÉ SE HAN RETRASADO LAS REFORMAS DEL EEES EN ESPAÑA?. | | 97 |
| 1. | El espacio europeo de educación superior en la universidad española: punto de partida | 97 |
| 1.1. | <i>Planes de estudio derivados de la LRU.</i> | 97 |

ÍNDICE

| | | |
|--------|---|-----|
| 1.2. | <i>Investigación</i> | 101 |
| 1.3. | <i>Aumento en el número de universidades</i> | 106 |
| 1.4. | <i>Excesiva normativa y excesiva burocracia</i> | 108 |
| 1.5. | <i>Sistemas de gobierno</i> | 113 |
| 1.6. | <i>Figuras de profesorado</i> | 117 |
| 1.7. | <i>Uniformidad y «fracaso»</i> | 122 |
| 1.8. | <i>El diagnóstico</i> | 127 |
| 1.8.1. | Cambios en la misión de la universidad | 127 |
| 1.8.2. | Más estudiantes y de perfil más diverso | 129 |
| 1.8.3. | Desajustes y obstáculos | 131 |
| 1.8.4. | Estudios no diversificados | 132 |
| 1.8.5. | La financiación, un problema no resuelto. | 134 |
| 2. | <i>La burocratización, ¿es de Bolonia?</i> | 137 |
| 3. | <i>¿Por qué la oposición a Bolonia?</i> | 142 |

TERCERA PARTE

INTEGRACIÓN Y COMPETITIVIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ESPAÑOLA EN EL EEES

| | |
|---|-----|
| Capítulo 5: LAS HERRAMIENTAS DEL EEES EN EL CON- TEXTO ESPAÑOL | 153 |
| 1. Herramientas de transparencia del EEES: ECTS y suplemento al diploma | 153 |
| 1.1. <i>Los créditos ECTS</i> | 154 |
| 1.2. <i>El Suplemento europeo al Diploma</i> | 159 |
| 2. Herramientas de compatibilidad del EEES: marco de titulaciones y garantía de la calidad | 162 |
| 2.1. <i>El marco europeo de cualificaciones para el EEES</i> | 162 |
| 2.1.1. Niveles y cualificaciones del Marco para el EEES. | 163 |
| 2.1.2. Rasgos claves del Marco de Cualificaciones para el EEES | 167 |
| 2.2. <i>El sistema europeo de garantía de la calidad</i> | 169 |
| 2.2.1. El panorama europeo de agencias de garantía de la calidad del EEES | 170 |
| 2.2.1.1. Una enorme variedad de agencias de garantía de la calidad | 171 |
| 2.2.1.2. Redes europeas de agencias de calidad | 174 |

ÍNDICE

| | | |
|--|---|-----|
| 2.2.2. | Los Criterios y Directrices para la garantía de calidad en el EEES (ESG). | 175 |
| 2.2.2.1. | Apartado Uno: criterios de aseguramiento interno de la calidad en cada IES | 177 |
| 2.2.2.2. | Apartado Dos: criterios para la evaluación externa de la calidad de los estudios universitarios por parte de agencias especializadas. | 178 |
| 2.2.2.3. | Apartado Tres: criterios de calidad que deben cumplir las propias Agencias de calidad de la educación superior. | 180 |
| 3. | Herramientas clave en el EEES: competencias y empleabilidad | 182 |
| 3.1. | <i>Planes de estudio diseñados de acuerdo con los objetivos del aprendizaje.</i> | 184 |
| 3.2. | <i>Adquisición y evaluación de los resultados del aprendizaje.</i> | 186 |
| 3.3. | <i>El proyecto TUNING y los «Libros blancos» de ANECA.</i> | 187 |
| 3.4. | <i>Empleabilidad: el proyecto REFLEX.</i> | 188 |
| 4. | Herramientas para mejorar el atractivo y la competitividad del EEES y de las universidades europeas | 190 |
| 4.1. | <i>Nuevos programas europeos para fomentar el atractivo de la UE y la competitividad.</i> | 192 |
| 4.2. | <i>Iniciativas nacionales por fomentar el atractivo de las universidades de ciertos países del EEES.</i> | 193 |
| Capítulo 6: ALGUNAS SUGERENCIAS PARA EL PLENO ÉXITO DE ESPAÑA EN EL EEES. | | 195 |
| 1. | Reforma curricular y metodológica en los nuevos programas de estudios | 196 |
| 1.1. | <i>Reformas curriculares en el EEES</i> | 197 |
| 1.2. | <i>Principales líneas de renovación de los currículos</i> | 198 |
| 1.3. | <i>Observaciones sobre la renovación curricular para las universidades españolas</i> | 200 |
| 1.3.1. | Los currículos no son una mera yuxtaposición de asignaturas | 200 |
| 1.3.2. | Currículos equilibrados y relevantes, contruidos en equipo | 201 |

ÍNDICE

| | | |
|----------|---|-----|
| 1.3.3. | La figura de «responsable de programa de estudios» | 201 |
| 1.3.4. | En cuanto a los cursos de grado | 202 |
| 1.3.4.1. | Acerca del formato de los currículos de grado | 202 |
| 1.3.4.2. | Especialización progresiva y no exclusiva | 203 |
| 1.3.4.3. | Pasarelas organizadas con otras formas de educación terciaria. | 205 |
| 1.3.5. | En cuanto a los másteres | 206 |
| 1.3.6. | En cuanto al doctorado | 207 |
| 1.3.7. | En cuanto a titulaciones que dan acceso a profesiones reguladas. | 208 |
| 2. | La necesaria renovación metodológica: llevar a los estudiantes al éxito | 210 |
| 2.1. | <i>Acceso y aceptación de estudiantes</i> | 211 |
| 2.2. | <i>Combinación de una mayor variedad de métodos de aprendizaje</i> | 212 |
| 2.3. | <i>Evaluación formativa de los estudiantes</i> | 213 |
| 3. | Cambios en la organización y la gobernanza de universidades | 213 |
| 3.1. | <i>La capacidad de cada institución de educación superior de definir una estrategia institucional</i> | 214 |
| 3.1.1. | La docencia como función institucional. | 214 |
| 3.1.2. | El plan estratégico para el desarrollo de la docencia | 215 |
| 3.2. | <i>La adopción de estructuras que fomenten el cambio</i> | 216 |
| 3.2.1. | Organización del sistema interno de garantía de la calidad (docente) | 217 |
| 3.2.2. | Utilización de los SIGC como herramienta estratégica | 219 |
| 3.2.3. | La calidad solo se puede generar si existe una implicación personal | 220 |
| 3.3. | <i>Desarrollo de la capacidad competitiva y del poder de atracción en el EEES</i> | 221 |
| 3.3.1. | Compatibilidad del programa formativo con su nivel correspondiente en el Marco de las cualificaciones del EEES. | 222 |
| 3.3.2. | La adopción de una estrategia institucional de acreditación externa | 222 |
| 3.3.3. | La capacidad de comunicar las características distintivas de una universidad | 223 |

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| 3.3.4. Cambios en la normativa que facilitarían la integración y competitividad de las universidades españolas en el EEES | 223 |
| ALGUNAS CONCLUSIONES | 227 |
| Anexo: COMUNICADO DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (20.04.2005), <i>Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la estrategia de Lisboa</i> | 233 |
| BIBLIOGRAFÍA | 261 |

INTRODUCCIÓN

El futuro de España en Europa y en el mundo depende de sus universidades

Este libro tiene como objetivo principal proporcionar la suficiente información a un público no especializado sobre la transformación (o «modernización») a la que se ha visto abocado de forma irremediable el sistema de educación superior ¹ español. Es una consecuencia natural de los profundos cambios que se han producido en la última década en el contexto económico y social, tanto en el propio país como en el resto del mundo. La España actual se encuentra entre los países más desarrollados del planeta y comparte con el resto de la Unión Europea (UE) los retos y oportunidades que proporcionan la llamada Sociedad del Conocimiento y la Globalización. Las universidades españolas están, asimismo, íntimamente involucradas en los retos que

¹ Sería más apropiado hablar de educación «terciaria», como lo propone la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el club de los países más desarrollados del mundo). La educación terciaria incluye todas las ramas de la educación posteriores a la educación secundaria, sean o no universitarias, tanto en la etapa de formación inicial (antes de la entrada en la vida laboral) como en las posteriores (formación continua, educación a lo largo de la vida). Una de las características de España, en comparación con muchos otros países, es el fuerte componente universitario de su educación terciaria: en otros países, una proporción mucho mayor —en bastante casos se trata de una mayoría— de estudiantes estudian en colegios o escuelas no universitarias, de tipo técnico, tecnológico, profesional, artístico, etc. Siguiendo un criterio ya usual en Europa, a lo largo del libro usaremos el término universidades como sinónimo de instituciones de educación superior (IES).

INTRODUCCIÓN

plantea el mundo actual en los campos económicos, tecnológicos y sociales. Y son estos campos los que determinan la capacidad de España y de Europa de salvaguardar los altos niveles de vida y de protección social de sus habitantes. En salvaguardar eso que se llama, en definitiva, el «estado de bienestar».

En todos los continentes, bien se trate de países desarrollados o de países emergentes, se ha ido reconociendo la importancia crucial de la educación en general, y de la educación superior en particular, para el futuro de sus habitantes. Esta es una situación relativamente nueva, desde distintos puntos de vista, porque ahora nadie, salvo que nade en la ignorancia, pone en duda ya la existencia de una relación estrecha y positiva entre el nivel de educación y la capacidad tecnológica/innovadora de cada país, por un lado, y el papel que ese país es capaz de desempeñar en un mundo cada vez más globalizado y competitivo, por otro. Los viejos paradigmas económicos y sociales se están cuestionando cada vez con más fuerza. En otras palabras, el futuro de cada país en Europa, y el futuro de Europa en el mundo, dependen de la capacidad innovadora y competitiva de su sistema de educación, y, en concreto, del nivel de su educación terciaria. Esto significa que la capacidad de un país para ofrecer a su población un alto nivel de poder adquisitivo y de protección social depende, de forma más o menos directa, sobre todo a medio y largo plazo, de la capacidad y empuje de su sistema de educación terciaria. Esto es lo que está realmente en juego cuando hablamos de la importancia de la educación superior.

A nivel europeo, son todas estas cuestiones las que se abordan en el esfuerzo colectivo por la coherencia y la competitividad del «Espacio Europeo de Educación Superior» (EEES). Afecta directamente a más de 8.000 instituciones de educación superior (IES) y a más de 25 millones de estudiantes y a sus familias, y es, como veremos en las páginas

siguientes, una muestra más de la construcción europea comenzada a mediados del pasado siglo. Se trata, al mismo tiempo, de garantizar el futuro económico y social de los europeos y de construir más espacios comunes en la educación superior —espacios de confianza mutua entre países y universidades, y espacios que fomenten la movilidad de profesores, alumnos y profesionales.

El movimiento hacia el EEES comenzó con el llamado «Proceso de Bolonia» en los años 1998-1999, con un objetivo bien marcado: aquellos países iniciales y todos los demás, hasta llegar a los 47 países que durante estos años pasados se han ido adhiriendo a sus principios, se comprometían a organizar su educación terciaria de acuerdo con unos principios comunes y generales acordados a nivel europeo. Así, las titulaciones deberían estar ordenadas en tres niveles claves:

- Grado.
- Máster.
- Doctorado.

Cada uno de los niveles se define en un número, o mejor dicho en un intervalo, de créditos acumulables (los «puntos ECTS»²), con el fin de hacer más legibles y entendibles las titulaciones, y para fomentar así la movilidad de estudiantes y el acceso de egresados al mercado laboral europeo. Se trata de impulsar, al mismo tiempo, el atractivo de la educación superior europea en el resto del mundo. Esa convergencia de las titulaciones —o mejor dicho de las «cualificaciones»³ demostradas que el estudiante adquiere en

² El acrónimo ECTS viene de «*European course Credit Transfer System*» y se refiere a la acumulación y a la transferencia de unidades de aprendizaje al nivel de la educación terciaria.

³ En este sentido, la palabra española «cualificaciones» que utilizamos corresponde a la palabra inglesa «*qualifications*» que se refiere a las

INTRODUCCIÓN

términos de conocimientos, competencias y destrezas para desenvolverse en el mercado laboral— es la parte más emblemática y visible del conjunto del Proceso de Bolonia. En el Proceso tienen cabida también, sin embargo, varias otras cuestiones con el objetivo de mejorar los sistemas de educación superior al servicio de la sociedad: «Bolonia» no es un fin en sí mismo, sino una agenda de cambios diseñada con el fin de solucionar los puntos débiles de la educación superior de los países europeos con respecto a otros continentes. Bolonia ha identificado estos puntos débiles y ha fomentado las reformas que cree necesarias para el éxito de la educación superior en el continente y para el éxito de sus pueblos, tanto en la economía como en la sociedad del conocimiento en esta era de la globalización.

El nuevo sistema europeo resultante del proceso de Bolonia será comparado de forma inevitable con otros existentes, ya que una de las razones de fondo del proceso se refiere a la necesidad de fomentar la competitividad de la educación superior de Europa a nivel mundial. El proceso de Bolonia es una iniciativa que ha llamado la atención de los especialistas en educación superior del mundo entero, incluso de EEUU, normalmente bastante impermeables, salvo excepciones, a lo que sucede en nuestro continente. Esta vez, sin embargo, no ha sido así. Adelman (2009, viii), uno de los mayores especialistas en educación superior de EEUU, no alberga dudas al respecto y señala que algunas partes del proceso de Bolonia han sido adoptadas en Latinoamérica, Norte de África y Australia, y subraya que el eje principal de este proceso será el modelo dominante en la educación superior en el mundo dentro de dos décadas. Lamenta que en EEUU no se le haya prestado la suficiente

aptitudes que posee una persona. No se debe confundir con la palabra «calificaciones», en el sentido de notas utilizadas para evaluar la calidad de trabajos o exámenes académicos.

atención y entiende que esa actitud es «imperdonable» en un mundo sin fronteras, aunque reconoce que sólo en los últimos tiempos esa actitud está cambiando poco a poco en la comunidad universitaria de aquel país, de forma tal que hoy en día se organizan decenas de presentaciones, paneles informativos, etc., sobre «Bolonia»⁴. No podemos —sigue diciendo en el informe⁵— «confiar en que nuestras mejores 100 universidades, algunas de ellas con presupuestos superiores a los de un país entero, vayan a continuar en la misma posición en el futuro, ni podemos encerrarnos en nosotros mismos mirándonos al espejo como si nada sucediera fuera. Es el momento de romper los espejos».

Nos miran por vez primera en mucho tiempo. Es evidente que tenemos en Europa y, por extensión, en España, un reto colosal frente a nosotros. Sin embargo, no todos los países europeos van a acabar el proceso de reformas de su educación superior en los plazos inicialmente previstos (es decir, el año 2010): en la mayoría quedan reformas por completar o mejorar. De los grandes países que firmaron la Declaración de Bolonia ya en el 1999, España es quizá el que ha sufrido más dificultades, que han generado bastantes retrasos, como bien lo señala el reciente informe de la OCDE (2008) sobre el estado de la educación terciaria española.

Este relativo retraso se debe a causas que se pueden analizar y explicar, pero también intentar evitar, para que no vuelvan a aparecer en el futuro. Existe en España un desconocimiento bastante generalizado sobre el Proceso de Bolo-

⁴ Se ha dado incluso el caso de que tres sistemas universitarios estatales (Indiana, Minnesota y Utah) han organizado grupos específicos de estudio sobre aspectos del proceso y sus posibles consecuencias en EEUU.

⁵ «U.S. higher education can no longer sail on the assumption of world dominance, oblivious to the creative energies, natural intelligence, and hard work of other nations» (xix).

nia y, más en concreto, del EEES y de sus implicaciones estratégicas y prácticas para el país, sus universidades y sus estudiantes. «Bolonia» no se ha entendido bien en España —a veces no se ha querido entender bien—, pero el encuentro entre este proceso de modernización del sistema universitario europeo y el sistema universitario español, el encuentro entre Europa y España en el EEES, resulta más imprescindible que nunca. Eso es lo que debería preocuparnos a todos. De esto habla este libro, que pretende aclarar algunas cuestiones básicas, tanto sobre el proceso como sobre sus razones, sus implicaciones y las consecuencias que puedan tener al final su éxito o su fracaso.

En las páginas que siguen intentaremos abordar estos problemas desde distintas perspectivas y aclarar algunos malentendidos generados en torno a este problema, al tiempo que prestaremos especial atención a la situación española.

El resto de este libro está estructurado en tres partes, con dos capítulos cada una de ellas. Aunque pertenecen a un todo, hemos procurado que el libro se pueda consultar de forma independiente en sus distintos capítulos, por lo que éstos tienen una relativa autonomía entre sí y algunas afirmaciones se repiten en distintas partes del libro.

Hemos incluido al final la bibliografía y las referencias de red utilizadas en la elaboración de este libro. Muchos de los documentos más importantes mencionados de forma directa o indirecta en las páginas que siguen se pueden encontrar en <http://educacion.es/boloniaeees/que.html>.

Lista de acrónimos utilizados en el libro

| | |
|---------------|---|
| ABET | Accreditation Board for Engineering and Technology (EEUU) |
| AERES | Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Francia) |
| ALFA | (Programa de Cooperación Regional de la UE con América Latina) |
| ANECA | Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (España) |
| ANEP | Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (España) |
| AQU-Catalunya | Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya |
| ATLANTIS | (Programa de cooperación entre la Unión Europea con EEUU y Canadá) |
| BFUG | Bologna Follow-Up Group |
| CAICYT | Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica (España) |
| CATS | Credit Accumulation and Transfer Scheme (Reino Unido) |
| CE | Comisión Europea |
| CEPES | Centre européen pour l'enseignement supérieur (actualmente integrado en UNESCO-Paris) |
| CEU | Catedrático de Escuela Universitaria |
| CU | Catedrático de Universidad |
| DS | Diploma Supplement |
| ECA | European Consortium for Accreditation |
| ECTS | European Credit Transfer System |

LISTA DE ACRÓNIMOS UTILIZADOS EN EL LIBRO

| | |
|----------------|--|
| EEI | Espacio Europeo de Investigación |
| EEES | Espacio Europeo de Educación Superior |
| ENQA | European Association for Quality Assurance in Higher Education |
| EQANIE | European Quality Assurance Network for Informatics Education |
| EQAR | European Quality Assurance Register |
| EQF | European Qualifications Framework |
| EQUIS | European Quality Improvement System in Management Education |
| ERASMUS | (Programa de intercambio de estudiantes universitarios en Europa) |
| ERASMUS MUNDUS | (Programa de cooperación y movilidad en la enseñanza terciaria entre la UE y el resto del mundo) |
| ESG | European Standards and Guidelines (for Quality Assurance in Higher Education) |
| ESIB | (ver ESU) |
| ESU | European Students' Union |
| (antes ESIB) | |
| EUA | European University Association |
| EUR-ACE | (Sistema europeo de acreditación para programas de ingenierías) |
| EURASHE | European Association of Institutions in Higher Education |
| FPS | Formación Profesional Superior (FP2) |
| IES | Institucion(es) de Educación Superior |
| LLL | Lifelong Learning |
| LOU | Ley de Ordenación Universitaria |
| LRU | Ley de Reforma Universitaria |
| MEC | Ministerio de Educación y Ciencia |
| NARIC-ENIC | National Academic Recognition Information Centres - European Network of Information Centres |
| NQF | National Qualification Framework(s) |

LISTA DE ACRÓNIMOS UTILIZADOS EN EL LIBRO

| | |
|-------------|--|
| NVAO | Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (Países Bajos y Flandes) |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| PA | Profesor Asociado |
| QAA | Quality Assurance Agency (Reino Unido) |
| QF for EHEA | Marco de Cualificaciones para el EEES |
| REFLEX | (Proyecto europeo sobre las competencias de los titulados universitarios) |
| SD | Suplemento al Diploma |
| SIGC | Sistemas Internos de Garantía de Calidad |
| TEMPUS | (Programa de la Unión Europea para la cooperación regional universitaria con países del Este y del Mediterráneo) |
| TEU | (Profesor) Titular de Escuela Universitaria |
| TU | (Profesor) Titular de Universidad |
| TUNING | (Proyecto de la Unión Europea que compara las titulaciones de varios países en las distintas áreas de estudio) |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization |
| UE | Unión Europea |
| UE-27 | Unión Europea (27 estados miembros) |

Primera parte
EL PROCESO DE BOLONIA Y EL
CAMINO HACIA EL EEES

CAPÍTULO 1

La Declaración de Bolonia, acto fundador de la Europa universitaria del siglo XXI

1. La Declaración de Bolonia de 1999 y su contenido

1.1. Compromiso compartido de convergencia en la educación superior

La Declaración de Bolonia (Bolonia, 1999) es un documento clave que marca un punto de inflexión histórico en el desarrollo de la enseñanza superior europea. Tiene las siguientes características:

— Fue adoptado por 30 países ⁶ que se comprometieron a «alcanzar los objetivos de la declaración» y «participar en la coordinación de [sus] políticas [universitarias]».

— Es un compromiso tomado libremente por cada país signatario para reformar su propio sistema de enseñanza superior (ES), de tal manera que todos los sistemas converjan hacia una estructura coherente de las titulaciones a nivel europeo. La Declaración de Bolonia no es una reforma impuesta desde fuera a los gobiernos o a las instituciones de educación superior nacionales, sino una decisión tomada de forma libre por cada uno de los países firmantes del do-

⁶ En contra de lo que se suele afirmar, los países firmantes fueron 30, no 29, porque falta en el documento inicial la firma del representante de Liechtenstein, ausente en ese momento. Por otro lado, Bélgica aparece con dos firmas, debido a que tiene dos representantes: uno representa a la comunidad flamenca y el otro a la comunidad francófona.

cumento. Esto implica que cualquier obligación que se pudiera ejercer sobre individuos e instituciones de enseñanza superior como resultado del Proceso de Bolonia sería debido solamente a las regulaciones que pudieran adoptar las autoridades nacionales o regionales dentro de cada país.

— El Proceso de Bolonia tiene como objetivo la convergencia entre los sistemas nacionales de titulaciones de varios países, pero no es un camino hacia la «normalización» o «uniformización» de la educación superior a nivel europeo. Se respetan los principios fundamentales de la responsabilidad nacional (no europea) en materia educativa, la autonomía universitaria y la diversidad de sistemas e instituciones.

— La Declaración refleja la búsqueda de una respuesta europea coherente a problemas europeos comunes. El proceso se origina al reconocer que —a pesar de sus valiosas diferencias— los sistemas de educación superior europeos se encuentran confrontados a desafíos internos y externos comunes. Estos desafíos están relacionados con el crecimiento y la diversificación de la educación superior, la empleabilidad de los egresados, la falta de egresados cualificados en algunas áreas claves del conocimiento, la expansión de la educación privada y transnacional, etc. La Declaración reconoce el valor de la coordinación de las reformas, la compatibilidad entre los sistemas y el valor de una actitud común entre los países de Europa para afrontar el problema de la educación terciaria.

1.2. *Programa de reformas convergentes mediante el diálogo*

La Declaración de Bolonia incluye una invitación a todas las instituciones de educación superior de los países europeos, así como a los estudiantes universitarios, para que to-

dos contribuyan al éxito del proceso de reforma de la educación superior y de convergencia mediante un esfuerzo común. El proceso de Bolonia se convierte así en el primer diálogo organizado a nivel europeo entre gobiernos, instituciones de educación superior (representadas por la Asociación de Universidades Europeas, EUA ⁷, y la asociación de IES no universitarias, EURASHE ⁸) y estudiantes (representados por la ESU ⁹). Se trata, pues, de una oportunidad única, pero también de una verdadera responsabilidad de todos los agentes involucrados, para definir en común las principales estructuras necesarias en la educación superior europea del siglo XXI.

El programa de acción establecido en la Declaración se basa en un objetivo común claramente definido, un calendario para lograrlo y un conjunto de líneas de acción especificadas:

1.2.1. Un objetivo común claramente definido: se trata de crear un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) con el fin de aumentar la empleabilidad y la movilidad de los ciudadanos así como la competitividad internacional de la educación superior europea.

1.2.2. Un plazo: el conjunto de cambios debía desembocar en un Espacio Europeo de Educación Superior coherente y competitivo en el plazo de diez años. La fecha tope inicialmente fijada para el cumplimiento de los objetivos del Proceso de Bolonia fue el año 2010.

1.2.3. Un conjunto de líneas de actuación, no muy numerosas pero bien especificadas:

a) La adopción de un marco común de «cualificaciones» legibles y comparables a nivel europeo, mediante la aplicación del «Suplemento al Diploma» (un documento

⁷ <http://www.eua.be>.

⁸ <http://www.eurashe.eu>.

⁹ <http://www.esib.org>.

estandarizado para entender mejor a qué corresponde cada titulación de cada país)

b) La adopción de una escala de titulaciones que distinga entre los niveles de grado y de posgrado en todos los países, con grados de duración no inferior a 3 años y que sean «relevantes para el mercado de trabajo». Esta escala de titulaciones se ha ido especificando más en los años siguientes y se han definido 3 niveles distintos:

— Grados de no menos de 3 y no más de 4 años académicos de estudios a tiempo completo (es decir de entre 180 y 240 créditos ECTS)

— Másteres de una duración normal de 1,5 a 2 años (es decir de entre 90 y 120 créditos, con unos casos excepcionales en los que se admiten programas de 60 créditos)

— Doctorados (cuya duración normal no debería exceder de 3 años, sin que se hayan especificado los créditos ECTS necesarios).

c) La organización de los planes de estudio (o los «currículos»¹⁰) en unidades de aprendizaje definidas en términos de créditos ECTS (u otro sistema de créditos académicos compatible con ECTS), tanto para cursos de la educación superior inicial como para las actividades de aprendizaje a lo largo de la vida.

d) La introducción de una dimensión europea en los mecanismos de garantía de la calidad de la educación superior, con criterios y métodos comparables (no uniformes) en los distintos países. En este punto la Declaración ha sido más «tímida» que las recomendaciones que se sometieron a los Ministros con antelación a la cumbre de Bolonia. Los rasgos claves de esta «dimensión europea» de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior se

¹⁰ En este libro las palabras «plan de estudio» y «currículo» se utilizan como sinónimos.

definieron en los años siguientes y se han convertido en una de las herramientas claves del EEES.

e) La eliminación de los obstáculos a la libre movilidad de los estudiantes universitarios y de otros programas de educación superior, los graduados y los profesores (así como de los investigadores y administrativos de las instituciones de educación superior).

1.3. *Fomento de la competitividad global de la educación superior europea*

Junto a la necesidad de «lograr una mayor compatibilidad y comparabilidad de los sistemas de educación superior» (que es principalmente un asunto intra-europeo), la Declaración de Bolonia menciona «en particular» que es necesario fomentar «la competitividad internacional del sistema europeo de educación superior» en su conjunto, y afirma que la «vitalidad y la eficacia de cualquier civilización puede medirse por el atractivo que su cultura tiene para otros países». Los países firmantes expresan explícitamente su objetivo de «garantizar que el sistema de educación superior europeo adquiera en todo el mundo un atractivo acorde con la extraordinaria tradición cultural y científica del continente».

Sobre estas cuestiones «externas», la Declaración de Bolonia abre realmente nuevos caminos. Al subrayar tan explícitamente la necesidad de que la educación superior europea sea más atractiva para los estudiantes de otras regiones del mundo, proporciona una razón más para impulsar un sistema de titulaciones coherente a nivel europeo y que sea entendible asimismo en el resto del mundo. Detrás de esta preocupación se debe ver también una invitación implícita a las instituciones de educación superior de Europa para fomentar su competitividad, de forma más abierta que

en el pasado, y para conseguir estudiantes, influencia, prestigio y fondos, emulando a al resto de sistemas de educación superior del mundo.

1.4. *El programa de cambio presumía una efectiva cooperación Intergubernamental*

Los 30 países firmantes que impulsaron el proceso de cambio universitario se comprometieron a alcanzar los objetivos de la declaración y subrayaron su voluntad de «perseguir las formas adecuadas de cooperación intergubernamental», en colaboración con las instituciones de educación superior y con las redes y asociaciones tejidas en torno a ellas. Así se reconoció ya desde el principio que el proceso de creación del Espacio Europeo de Educación Superior requería, y requiere, apoyo permanente, supervisión continua y adaptación a las cambiantes necesidades que surjan del esfuerzo colectivo.

Los Ministros acordaron reunirse de nuevo dos años más tarde (en Praga en mayo de 2001) y luego cada 2 años, junto con representantes de las instituciones de educación superior y los estudiantes de los países firmantes, a fin de evaluar los progresos logrados y adoptar medidas concretas para los años siguientes.

También establecieron un grupo de seguimiento específico, con el objetivo de preparar la Conferencia de Praga (y luego las ulteriores cumbres bienales) mediante el impulso y coordinación de las actuaciones necesarias para avanzar en los objetivos marcados por la Declaración de Bolonia.

Este «Grupo de Seguimiento de Bolonia» (BFUG según su acrónimo inglés) tiene las siguientes características:

1.4.1. Se trata de un «grupo consultivo», compuesto por representantes de todos los países firmantes y de distintas asociaciones universitarias europeas.

1.4.2. Dispone de un Comité Directivo más reducido, que incluye los países de la «troika» de la UE (es decir, el país que ejerce la Presidencia de la UE, así como los países de las presidencias anterior y posterior), el país donde se prevé la reunión de la siguiente cumbre ministerial, las asociaciones de las IES europeas (EUA y EURASHE) y —a partir del año 2001— la Comisión Europea. Desde 2010 el BFUG es co-presidido, además de por el país que preside la UE, por otro país no miembro de la UE siguiendo un orden alfabético.

1.4.3. Aunque la Declaración de Bolonia no fue una iniciativa tomada en el marco de la UE, el mecanismo de seguimiento previsto fue organizado de forma paralela a los mecanismos institucionales de la UE.

1.4.4. Se acordó también que para facilitar la adopción de medidas eficaces para fomentar los objetivos de Bolonia, el seguimiento de la Declaración de Bolonia podía figurar en el orden del día de las reuniones de Ministros de Educación organizadas en el marco de la UE. Esto prefiguraba ya en 1999 la futura vinculación de la agenda de cambio de «Bolonia» con la agenda de «modernización» de la educación superior europea propuesta por la propia Unión Europea.

1.5. *La comunidad universitaria y la implementación de «Bolonia»*

La Declaración reconoce el papel crucial de la comunidad universitaria para el éxito del proceso de Bolonia, al confirmar que la cooperación intergubernamental debía producirse «junto con organizaciones no gubernamentales europeas con competencias en la educación superior». Los ministros expresaron su confianza en que «las universidades respondieran nuevamente de forma positiva y contri-

buyeran activamente al éxito de sus esfuerzos». Por lo tanto, resultaba claro que las instituciones de educación superior de Europa tenían una oportunidad única para configurar su propio futuro europeo y para desempeñar un papel crucial en el diseño del EEES.

La Declaración reconoce específicamente los valores fundamentales y la diversidad de la educación superior europea. Reafirma claramente la necesaria independencia y autonomía de las universidades y se refiere explícitamente a los principios fundamentales de la Universidad europea establecidos en la *Carta Magna Universitatum*¹¹ que firmaron unas quinientas universidades en 1988 (también en Bolonia pero por razones totalmente ajenas a la ulterior firma de la «Declaración de Bolonia» por el EEES). Es importante también recordar que la Declaración insistió en la necesidad de lograr un espacio europeo de educación superior con una organización coherente, pero en un marco que respete la diversidad de culturas, idiomas y sistemas educativos de los países participantes.

Con el fin de responder a la invitación contenida en la Declaración de Bolonia, la comunidad universitaria tuvo que organizarse para poder informar a las cumbres ministeriales, de modo convincente, sobre el tipo de Espacio Europeo de Educación Superior que deseaba y las medidas que estaba dispuesta a promover. Para ello, la Asociación de Universidades Europeas (EUA) empezó ya en el año 2001 en Salamanca con una tradición que se ha mantenido y que consiste en organizar antes de cada cumbre ministerial una «convención» de las IES europeas. Estas «convenciones» proporcionan una oportunidad única para que la comuni-

¹¹ Enlaces de información: <http://www.educacion.es/dctm/boloniaees/documentos/09grupotrabajo/bolonia-y-la-magna-charta-universitatum.pdf?documentId=0901e72b8004aaa9> y http://www.magna-charta.org/pdf/mc_pdf/mc_spanish.pdf.

dad universitaria pueda discutir e impulsar las reformas y pasar sus comentarios y propuestas a los ministros antes de cada cumbre ministerial. Esto ha sido en especial el caso del «Mensaje de Salamanca» que las IES adoptaron en 2001 antes de la cumbre ministerial de Praga ¹²: en este otro documento fundamental las IES de Europa declaran que se sienten responsables del porvenir de sus estudiantes y se responsabilizan en garantizar que las titulaciones que otorguen a sus egresados estén reconocidas por todo el EEES —no sólo en su propio país.

El papel proactivo de las universidades en la implementación de los objetivos de «Bolonia» se produce no solamente a nivel europeo, sino también a nivel nacional e institucional, dentro de cada país. Queda al arbitrio de las universidades y las demás IES elegir entre ser agentes activos o pasivos dentro de este proceso esencial de cambio. Pueden, en particular, (re)diseñar sus propios planes de estudio en conformidad con el nuevo entorno del EEES. De este modo, Bolonia representa para las universidades a la vez un reto y una auténtica oportunidad de repensar y reorganizar sus currículos —aún más en países como España, que tenían tradicionalmente unos currículos largos y monolíticos de tipo «túnel» (es decir sin etapas o salidas intermediarias antes del título de licenciado o su equivalente, después de un período que duraba, en la práctica, entre 5 y 7 años de estudio).

Las IES tenían también la posibilidad de activar su trabajo de cambio curricular dentro de redes interinstitucionales, para el diseño, por ejemplo, de nuevos programas de estudios a la luz de los mejores modelos europeos, de módulos o programas conjuntos con universidades de otros países, o de másteres que fueran atractivos para los mejores estudiantes, tanto nacionales como extranjeros.

¹² <http://www.educacion.es/dctm/boloniaeees/documentos/02que/salamanca.pdf?documentId=0901e72b8004aa8b>.

2. Orígenes y fuentes de la Declaración de Bolonia

Aunque el proceso de Bolonia es único e innovador en muchos aspectos, lo cierto es que no salió de la nada y no se produce «*ex novo*». Tiene sus raíces en el proceso más amplio de integración política y económica de Europa y en iniciativas como el programa ERASMUS para la movilidad estudiantil, que se adaptó en la UE ya en 1988. La novedad que ha traído Bolonia es que ha permitido extender el movimiento de integración a otro ámbito, el de los sistemas de educación superior en su conjunto.

2.1. *El primer paso: la Declaración de la Sorbona de 1998*

En 1998, justo un año antes de la Declaración de Bolonia, se firmó en París la llamada Declaración de la Sorbona¹³, que preparó el terreno para lo que vendría más tarde: aparecen ya ahí la mayoría de las ideas de Bolonia (pero sin un plan de actuación), aunque el documento sólo fue firmado por cuatro países (muchos otros rechazaron algunas de las formulaciones propuestas, sobre todo las relacionadas con la intención de «armonizar» los sistemas de educación superior). El documento de Bolonia ya no contiene esa terminología y especifica mejor las líneas de actuación que deben permitir lograr sus objetivos. Fue firmado, como hemos indicado, por representantes de 30 países.

Los dos documentos de 1998 y 1999 tienen importantes características en común:

¹³ http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Sorbonne_declaration.pdf. Para otros documentos citados en este apartado se puede ver la página: <http://www.bologna-bergen2005.no>.

— En primer lugar, persiguen el mismo objetivo, es decir, el establecimiento gradual (a lo largo de los años, hasta el 2010) de un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) que sea compatible entre los países, internamente coherente y atractivo para europeos y no europeos.

— En segundo lugar, el EEES es el fruto de un esfuerzo conjunto y un diálogo organizado entre gobiernos y universidades (rectores y estudiantes) a nivel europeo.

— En tercer lugar, ambos documentos se centran en la estructura organizativa, y no en el contenido de los programas de educación superior. Asimismo, se centran más en las «cualificaciones» (es decir el conjunto de conocimientos, competencias y destrezas que se deben adquirir normalmente a lo largo de un programa de estudios) que permiten acceder al mercado laboral, y no en las «titulaciones» como diplomas académicos. Esto es importante, porque el proceso de Bolonia no es, sólo, un proceso académico, sino que intenta establecer los vínculos necesarios entre la educación superior y su entorno social y económico.

— Y en cuarto lugar, prestan atención —por primera vez en la historia de la integración europea¹⁴— a la necesidad de reforzar el atractivo internacional de la educación superior europea en el mundo.

Tras la declaración de Bolonia se suscitó un intenso debate en varios países sobre la compatibilidad y la armonización de la educación superior europea, pero en un clima de cierta confusión y preocupación. La confusión estaba relacionada con el hecho de que muchos entendieron que se imponía la existencia de un patrón europeo en una especie de escala de titulaciones sucesivas, comunes para todos los

¹⁴ Esta preocupación ha estado ausente en todos los programas anteriores de la Unión Europea —como ERASMUS— que fueron diseñados pensando sólo en el desarrollo de la dimensión intra-comunitaria de la cooperación y la movilidad universitarias.

países, que exigieran 3, 5 y 8 años de educación superior. En realidad, la declaración de la Sorbona no menciona ni recomienda tal escala, aunque esta figurase en el documento preparatorio (el llamado Informe Attali, encargado por el Ministro francés de educación, Claude Allègre) utilizado para diseñar la declaración. La preocupación que provocó la firma de la declaración de 1998 fue debida principalmente a que fue percibida como un intento por parte de los cuatro «grandes» países de la UE (sus firmantes) de imponer a todo el resto de países un modelo único que podría acabar amenazando la diversidad, dejándoles ante la tesitura de aceptar ese modelo específico o quedarse fuera del EEES. Por esa razón, y para evitar malentendidos, la preparación de la Conferencia de Bolonia se basó principalmente en un inventario de las áreas posibles de convergencia efectiva, o de divergencia, en la estructura de titulaciones entre los países europeos. Era un esfuerzo necesario para disipar temores infundados. Esto se hizo a través del primer informe de la serie «*Trends and issues in European Higher Education*» (Haug y Kirstein 1999), que sirvió como información previa a la cumbre ministerial de Bolonia.

2.2. *El informe preparatorio «Trends 1» y la Declaración de Bolonia*

Las principales conclusiones y recomendaciones de este informe preliminar, sometido a la consideración de los ministros responsables de la educación superior en los países que participaron en la «cumbre» celebrada en Bolonia en el mes de mayo de 2009, fueron las siguientes:

2.2.1. La diversidad en los nombres y en la organización de las titulaciones en Europa (es decir, en su estructura) es tan enorme que crea mucha confusión, o incluso caos; el informe expresa la convicción de sus autores de que

la densa selva de titulaciones, instituciones y sistemas constituye el obstáculo más potente a una movilidad mayor y más libre en la educación superior europea, a su «legibilidad» e «inteligibilidad» en Europa, y aún más en el resto del mundo.

2.2.2. No se pudo observar ningún patrón común de titulaciones en los distintos países europeos que se correspondiese con estudios que requiriesen 3, 5 u 8 años de dedicación (el llamado «modelo 3-5-8»). En realidad, muchos países tenían programas «túneles» largos (con 4-5 años de duración oficial y 6-8 años de duración efectiva) y varios tenían además programas «cortos» de educación terciaria con una duración de un año o dos. Allá donde existían los cursos de «*bachelor*» (tanto los tradicionales como los recientemente introducidos) necesitaban entre 3 y 4 años, y no había (y sigue sin haber hoy) ninguna duración estándar para un doctorado. Sin embargo, se pudo observar una tendencia creciente a que las distintas combinaciones de estudios conducentes a un título del nivel del Máster requerían alrededor de 5 años en total (por lo menos con respecto a su duración oficial, aunque en la práctica el tiempo real para llegar a este nivel pudiera ser mucho más largo). Los autores del informe entendieron también que no había ningún modelo europeo o extra-europeo directamente replicable en toda Europa, por lo que se hacía necesario desarrollar un modelo nuevo (aunque compatible con los demás modelos del mundo, incluso con el de EEUU) y que fuese respetuosa con las singulares características culturales y educativas en Europa.

2.2.3. La serie de reformas introducidas en algunos países europeos (como Dinamarca, por ejemplo) justamente en los años anteriores a la firma de la Declaración de Bolonia marcó una tendencia hacia estudios más cortos (reduciendo la duración efectiva de los estudios para que su duración real estuviese más en línea con su duración teóri-

ca). Se introdujeron 2 niveles de titulaciones (*bachelor* y *máster*) en sistemas que hasta entonces ofrecían solamente planes de estudio («currículos») de tipo cerrado sin salida antes de 5, 6 o incluso 7 años de estudio, y se comenzaron a otorgar «créditos» por unidades de aprendizaje cursadas con éxito. Al mismo tiempo se introdujeron mecanismos desconocidos en la mayoría de los países, como la evaluación externa de cursos e IES, una mayor autonomía de las IES y, de forma paralela, la asunción de mayores responsabilidades y la consiguiente rendición de cuentas. Se comenzaron también a borrar las fronteras entre el sector universitario y el sector no universitario en la educación terciaria (otorgando estatus casi-universitario a ciertas IES no universitarias, y estableciendo más puentes entre los dos sectores).

2.2.4. El informe «*Trends 1*» también encontró que tanto los responsables políticos de los ministerios como las instituciones de educación superior eran generalmente conscientes de la necesidad de reformas internas (las que se refieren al fomento de una mayor compatibilidad entre los subsectores, al acceso al mercado laboral, a la eliminación de obstáculos estructurales a la movilidad, etc.), aunque ninguno de los ámbitos era plenamente consciente de los nuevos desafíos externos, a pesar del crecimiento de la educación transnacional y de las señales crecientes que indicaban una reducción del atractivo de la educación superior europea en el resto del mundo.

2.2.5. El informe destacó también que en muchos países existía un deseo bastante generalizado de reformar y converger, pero que no había información sobre las intenciones de otros países y sobre las orientaciones necesarias para que las reformas lograsen un mayor nivel de compatibilidad que facilitara la movilidad en la educación superior.

2.3. *La Declaración de Bolonia y las conclusiones de «Trends 1»*

Del informe *Trends 1* salieron las principales líneas de actuación que se precisaron de manera mucho más formal en la Declaración de Bolonia. Muchas de ellas no aparecían en la Declaración de la Sorbona del año anterior. Como ya se ha señalado, en Bolonia se acordó una lista limitada de líneas de actuación bien identificadas:

- Titulaciones legibles y comparables a través del EEES.
- Introducción en todos los países del nivel de grado («*bachelor*») como un primer nivel de cualificación ya pertinente y suficiente (aunque no necesariamente de forma inmediata, como se estableció más tarde) con respecto al mercado laboral.
- Sistemas de créditos ECTS (o compatibles con ECTS) en todas las IES.
- Generalización del Suplemento Europeo al Diploma (SD), como herramienta de «transparencia» de las titulaciones.
- Desarrollo de una mayor «dimensión europea» en los sistemas que garantizan la calidad de la educación superior.
- Mejora de la movilidad de los estudiantes y profesores a través de reformas estructurales (básicamente, eliminando los obstáculos existentes).

3. Tendencias previas al proceso de Bolonia

3.1. *Tendencias previas en las que se apoya Bolonia*

El proceso de Bolonia empezó y se pudo desarrollar debido a que fue capaz de cristalizar unas tendencias latentes previamente existentes hacia profundos cambios en la edu-

cación superior que estaban ya en marcha, pero cuyo potencial completo aún no había traslucido ni a nivel nacional ni, sobre todo, a nivel europeo. Con esas transformaciones ya en curso nos estamos refiriendo a los factores sociales y económicos que subyacen a la aparición y al desarrollo del proceso de Bolonia —así como de otros procesos de cambio en la educación superior que más tarde acompañarán y apoyarán la agenda de reformas de «Bolonia». El informe «*Trends 1*» ya destacó que el proceso que empezó en la Sorbona y se formalizó en Bolonia no era un fenómeno aislado surgido de la nada, sino que marcaba el inicio de una nueva etapa en la «europeización» (e internacionalización) de la enseñanza superior europea que había empezado veinte años antes con el programa ERASMUS. La entrada en esta nueva etapa se debe a los efectos combinados de las profundas transformaciones que se estaban produciendo en el entorno mundial en el que operan las universidades y otras instituciones de educación superior de Europa.

3.2. Factores explicativos de Bolonia

Entre los factores claves que explican por qué con el nuevo siglo hubo un cambio en la agenda para la educación superior en Europa figuran los que se indican a continuación:

3.2.1. El desarrollo de un mercado de trabajo efectivamente europeo en los años anteriores, gracias a los esfuerzos de integración europea en el marco de la Unión Europea. Esta nueva dimensión europea del mercado laboral tenía que tener un impacto importante sobre la oferta y el funcionamiento de la educación terciaria en los años siguientes. El informe «*Trends 1*» ya señaló que era poco probable que los políticos y la sociedad continuasen admitiendo por mucho más tiempo la perversa situación existente en muchos países europeos, que combinaba una alta tasa de

desempleo de graduados con una escasez de jóvenes cualificados en áreas claves. La creciente tensión entre un mercado laboral cada vez más abierto y europeo, por un lado, y unos sistemas de educación superior y de titulaciones exclusivamente nacionales es, sin la menor duda, uno de los factores principales que explican la emergencia del proceso de Bolonia. Ningún gobierno nacional podría aceptar que sus graduados estuviesen estructuralmente menos preparados para el mercado de trabajo europeo que los de otros países miembros de la UE. Aunque no todos los países fueran plenamente conscientes desde el principio del proceso de Bolonia de este aspecto central del problema, pronto se convirtió en uno de los motores más potentes del proceso de cambio y convergencia.

3.2.2. Una segunda clave del proceso de Bolonia está relacionada con las lecciones aprendidas durante la fase anterior de «europeización» universitaria, que estuvo principalmente centrada en la promoción de la movilidad a (relativamente) gran escala entre las universidades de Europa y a los mecanismos de cooperación que hubo que generar para ello. En los 15 años que siguieron a la puesta en marcha del programa ERASMUS, las universidades europeas aprendieron cómo organizar acuerdos de intercambio para un gran número de estudiantes, más de un millón, a pesar de la básica incompatibilidad entre los distintos sistemas de educación superior en casi todos los aspectos: idiomas, sistemas de calificaciones (notas) y de titulaciones, calendarios académicos, métodos pedagógico-didácticos, tipos de IES, etc. También quedaron al descubierto los puntos fuertes y débiles de estos distintos sistemas en comparación al suyo propio. Esta comparación entre sistemas, impulsada por el crecimiento de la movilidad universitaria, también llamó la atención en las esferas gubernamentales, que se interesaron cada vez más en aprender acerca de lo que funcionaba mejor en la educación superior de otros Estados Miembros

que en la del suyo propio. A lo largo de la década de los 1990 también quedó claro (al menos a las universidades y los observadores más experimentados) que para que el volumen de movilidad universitaria pudiera ampliarse más allá de cierto punto sería imprescindible que los sistemas se hicieran menos incompatibles, con el fin de evitar una buena parte de los esfuerzos que cuesta superar o eludir los obstáculos vinculados con la incompatibilidad básica entre los sistemas de educación superior y las estructuras de las titulaciones. Lo radicalmente nuevo en el proceso de Bolonia, en comparación con la anterior fase enfocada al fomento de la movilidad sin que se tocasen las estructuras de cada sistema nacional de educación superior, es precisamente que levantó este —hasta entonces— «tabú», al afirmar la necesidad de crear más compatibilidad entre las estructuras básicas de los diversos sistemas de educación superior de los países europeos. Subrayando la importancia de la diversidad y la responsabilidad nacional de cada país en la definición de la estructura de su sistema de educación superior, «Bolonia» representa una llamada a favor de la creación de un nivel mínimo de organización de esta diversidad. Por primera vez se reconoció que la diversidad, siempre alabada como riqueza principal de Europa, de hecho es un activo, pero solamente si se utiliza positivamente, con el fin de enriquecer la oferta que se pone a disposición de los estudiantes y de la sociedad. Cuando la diversidad se mantiene y es utilizada para excluir a quienes tienen titulaciones (o mejor dicho «competencias» o «cualificaciones») conseguidas en otros países, se convierte en una herramienta contraria a los intereses de estudiantes, profesores y graduados europeos que cruzan las fronteras internas de Europa.

3.2.3. Un tercer factor que condujo a la adopción de la Declaración y del Proceso de Bolonia fue que ya había llegado a su fin, a lo largo de la década de los 90, la fase de fuerte expansión numérica de la educación superior que en

la mayoría de los países de la UE había empezado unos veinte años atrás, al contrario de lo que sucedía con las nuevas democracias de la Europa central y oriental, que todavía estaban experimentando un fuerte crecimiento de su alumnado en esos años. Con el fin del crecimiento «natural» que habían disfrutado la mayoría de las universidades en las décadas anteriores, muchas universidades de la Europa occidental tuvieron que hacer algo que en su mayoría no estaban acostumbradas a hacer en absoluto: competir para conseguir estudiantes. La importancia de este factor puede apreciarse muy claramente al recordar que en todos los países, en una forma u otra, la financiación pública acabaría dependiendo del número de estudiantes que se matricularan. Este hecho se presentaba como algo realmente nuevo para muchos en el mundo de la educación superior. Teniendo en cuenta que hay cada vez más cursos ofertados a distancia utilizando las posibilidades de las TIC, más cursos en inglés y más esfuerzos de las universidades para atraer estudiantes nacionales e internacionales, la gama de posibilidades de elección desde el punto de vista del estudiante se amplía rápidamente. La consecuencia lógica de esta tendencia sobre las instituciones de educación superior es que tienen que prestar más atención ahora que en el pasado a las necesidades de los estudiantes y procurar más su satisfacción mediante la oferta de programas competitivos que proporcionen valor añadido a los estudiantes, con el fin de atraerlos y retenerlos.

3.2.4. Finalmente, Europa percibió en la década de los noventa distintas señales que apuntaban a una disminución del atractivo de la enseñanza superior europea en el resto del mundo, e incluso dentro de Europa para estudiantes europeos que se querían trasladar a estudiar a otro país. Fue alrededor del año 1990 cuando Europa perdió, en beneficio de EEUU, su anterior privilegio de ser el destino n.º 1 de la movilidad estudiantil internacional. Unos diez años más

tarde surgieron las primeras dudas acerca de la razones de esta tendencia adversa. Al mismo tiempo, varios países descubrieron, por primera vez en su historia, lo que realmente eligen algunos de los mejores estudiantes y profesores de su sistema de educación superior cuando las opciones ya no se limitan a la oferta nacional. Con el considerable crecimiento de proveedores de educación terciaria no universitaria y el aumento de ofertas desde fuera del país se pudo notar en varios países que son bastante numerosos los estudiantes que prefieren salir del sistema nacional tradicional. Cuando no existía más que una opción (la universidad tradicional) no había ninguna necesidad de preguntarse por qué algunos estudiantes preferían elegir una forma menos «académica» de educación superior o un proveedor extranjero, que podía ser bastante caro, en lugar de permanecer en su tradicional sistema nacional, que era gratuito o más barato. Sin elección posible, no valen las preguntas y, sin preguntas, no es necesario dar respuestas. No obstante, la realidad se impone, y las universidades tienen que ser capaces de dar una respuesta a esos nuevos retos en un futuro más o menos inmediato. Esto explica por qué el Proceso de Bolonia, que era consciente desde el principio del reto de la globalización que debe afrontar la universidad europea, ha hecho cada vez más hincapié en cerrar la brecha competitiva de las IES europeas (no sólo en el contexto europeo, sino incluso en su propia región o su propio país). Para ello era necesario, por ejemplo, introducir medidas de garantía de la calidad para la educación «transnacional» (es decir, la que se oferta en un país desde fuera, mayoritariamente mediante las nuevas tecnologías de comunicación) y conseguir que las universidades europeas aprendieran a competir más efectivamente en los mercados mundiales por el talento, el prestigio y los recursos imprescindibles para una educación superior puntera. La multiplicación de los «rankings» universitarios internacionales en los años que siguieron a la fir-

ma del convenio de Bolonia confirmó el retraso de Europa en los puestos más altos de las ligas universitarias mundiales al tiempo que aceleró la toma de conciencia de la pérdida de influencia de Europa en este campo y fomentó la búsqueda de respuestas adecuadas a nivel nacional (en muchos países, notablemente Alemania, los países nórdicos o Francia, además del Reino Unido, país que siempre ha salido mejor evaluado en estos «rankings»).

3.2.5. Un quinto gran cambio que explica el impulso de las reformas de Bolonia se relaciona con la creciente petición de una mejor rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos que se invierten en las universidades. En un contexto de escasez de recursos públicos y de rendición de cuentas, parece cada vez más improbable la existencia de financiación pública disponible para apoyar a instituciones y estudiantes para realizar estudios cuya terminación requiera muchos más años que los previstos en su duración oficial (aún más porque estos recursos hacen falta en otras áreas, como la internacionalización o el fomento de la investigación competitiva y la innovación). Es fácil notar un claro movimiento en la medición de la eficiencia de la inversión pública en la educación superior en la mayoría de los países, y esta tendencia debe relacionarse también con la reorganización de la escala de titulaciones promovida por Bolonia, con grados más cortos, más en línea con el mercado laboral y con varios puntos de entrada y de salida, en el espíritu del aprendizaje a lo largo de la vida («*Lifelong Learning*» o LLL).

3.3. *Bolonia y la organización de la diversidad en la educación superior europea*

Los factores mencionados hasta el momento son las principales razones que subyacen al proceso de Bolonia. Bolonia los combina en un proceso de cambio para la orga-

nización de la diversidad de la educación superior europea. Esto explica por qué se debe interpretar Bolonia como una señal que indica la entrada de la educación superior europea en una nueva era de su desarrollo. En la educación superior europea, el principal objetivo internacional durante decenios, hasta 1999, ha sido la cooperación y la movilidad dentro de las estructuras existentes. Para ello, se iniciaron esfuerzos para crear más «transparencia» entre sistemas nacionales que presentaban difícil, o imposible, compatibilidad.

El proceso de Bolonia pretende poner un poco de orden en todo esto. Con Bolonia, hemos entrado en una nueva fase en la que el enfoque principal está en el fomento de cambios coordinados en las estructuras de educación superior nacionales, para evitar todos esos desajustes y para fomentar más compatibilidad y coherencia y así disminuir los obstáculos a la movilidad, facilitar el acceso a una información más completa sobre lo que es accesible en el EEES y dar más posibilidades de libre elección entre lo que sea accesible en el EEES. Esto implica más esfuerzos para organizar la diversidad, con el fin de limitar la confusión (que suele llevar al caos) que se originaba en Europa como resultado de la total ausencia de acción convergente en una Europa compuesta de sistemas de educación superior nacionales sin coordinar. Bolonia pretende crear un entorno de educación superior más legible y entendible, con menos obstáculos estructurales a la iniciativa individual de los estudiantes, los profesores y los egresados.

Por todos los motivos que acaban de exponerse, cabe afirmar que el Proceso de Bolonia es el resultado de las anteriores fases de integración europea (en la educación superior y en otras áreas) y una importante contribución a esa integración en las etapas futuras.

CAPÍTULO 2

Precisiones, adiciones y transformaciones posteriores a la declaración inicial

1. Apoyo a Bolonia desde la «Estrategia de Lisboa» de la UE

Poco después de la adopción de la Declaración de Bolonia, los jefes de estados y de gobierno de la Unión Europea (el «Consejo Europeo») establecieron en una cumbre celebrada en Lisboa en marzo de 2000 un nuevo objetivo macro-estratégico para la UE: convertirse en 2010 en «la más competitiva y dinámica economía basada en el conocimiento del mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social». Este ya de por sí ambicioso y casi inalcanzable objetivo para los 15 Estados Miembros de la UE de aquel momento se convirtió en un desafío aún mucho más exigente con la incorporación de diez nuevos países pocos años después.

Al mismo tiempo que fijaba este nuevo macro-objetivo por el desarrollo a medio plazo de la Unión Europea, el Consejo Europeo reconoció que su logro exigiría profundos cambios en los sistemas de empleo, de desarrollo social/económico y de educación y que se requeriría una cooperación europea más estrecha en todas estas áreas. Esta cooperación iba a desarrollarse mediante una nueva herramienta, llamada «método abierto de coordinación», que consistía en una forma de co-coordinación entre los go-

biernos nacionales y la Comisión Europea para impulsar las reformas necesarias en cada contexto nacional con el fin de lograr unos objetivos acordados a nivel europeo (exactamente como ya se había decidido en el campo de la educación superior en la Declaración de Bolonia). Para responder a esta demanda por parte de sus jefes de estado o de gobierno, los ministros de educación aprobaron (en dos etapas, en 2001 y 2002) una propuesta de la Comisión Europea para llevar a cabo un «programa de trabajo de la UE sobre los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación profesional». Este programa de trabajo común fue el primero que se adoptó y se desarrolló en el campo de la educación desde el inicio de la UE. Se extendía a todos los tipos y niveles de la educación y la formación profesional inicial y continua, y fijaba objetivos para el año 2010. Por ello pasó a ser conocido como «Educación y Formación 2010»¹⁵.

Poco después, la Comisión Europea llamó la atención de los Estados Miembros respecto al papel determinante que jugaban las universidades en la capacitación de talentos cualificados y en la investigación/innovación. Este enfoque de la estrategia de la nueva UE en la educación superior tuvo una inevitable y profunda influencia sobre el proceso de Bolonia (que a pesar de ser un proceso abierto a toda Europa siempre estuvo dominado por los estados miembros de la UE). Desde entonces, el Proceso de Bolonia fue visto —desde la perspectiva de la UE— como una agenda de cambio que, a pesar de no ser iniciativa propia y directa de la UE, pretendía fomentar reformas indispensables para que la educación superior de los Estados Miembros pudiera contribuir plenamente al cumplimiento de los objetivos de política social y económica acordados en la Estrategia de

¹⁵ Education and Training 2010, http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/compendium05_en.pdf.

Lisboa de la UE. Las reformas estructurales promovidas por «Bolonia», no obstante, no se han considerado suficientes en el contexto de la UE, y por ello la UE añadió su propio programa de reformas en el campo de la educación superior —sobre todo en las políticas universitarias, y menos en los cambios estructurales ya promovidos por «Bolonia».

El apoyo a «Bolonia» por parte de «Lisboa» se ha manifestado en tres maneras diferentes:

- Apoyo al proceso de Bolonia como tal.
- Inclusión de aspectos políticos junto con los aspectos más estructurales enfocados por Bolonia.
- Actuaciones conjuntas concretas en las áreas donde las dos agendas puedan coincidir.

Estos tres aspectos se examinan en los tres apartados siguientes.

1.1. *Apoyo de la UE al Proceso de Bolonia*

La Comisión Europea empezó a apoyar el proceso de convergencia hacia el EEES desde la Declaración de la Sorbona en el año 1998. Financió la preparación del informe de referencia para la preparación de la cumbre ministerial de Bolonia de 1999. Este documento, al que nos hemos referido ya y que se dio a conocer como «*Trends 1*», estableció un mapa de las áreas de convergencia y divergencia que existían entonces entre los sistemas de educación superior de los principales países de Europa. Sin embargo, la Comisión tuvo que esperar dos años más, hasta la reunión ministerial de 2001 en Praga, antes de ser admitida como miembro de pleno derecho en el «Grupo de seguimiento de Bolonia» (BFUG), en pie de igualdad con los países participantes. También es interesante observar que aunque Bolonia no fue una iniciativa de la UE sino de algunos ministros en el marco de las relaciones intergubernamentales entre

sus países, la tarea de presidir el grupo de seguimiento de Bolonia fue confiada ya desde el principio, en forma rotatoria, al país encargado de la Presidencia de la UE.

Es probablemente correcto y justo decir que las contribuciones de la Comisión Europea han sido decisivas en el diseño y la puesta en marcha del proceso de reformas estructurales en la educación superior europea, que constituyen la columna vertebral del proceso de Bolonia. Desde el principio, la Comisión Europea ha apoyado siempre todo el trabajo que se ha hecho entre las cumbres ministeriales bienales, proporcionando fondos, impulsos e ideas a los grupos de trabajo y a las encuestas y los informes preparatorios encomendados por el grupo intergubernamental de seguimiento de Bolonia.

Parece importante recordar también que algunos de los instrumentos claves del Proceso de Bolonia se desarrollaron primero como parte del conjunto de herramientas creadas para apoyar la movilidad y la cooperación universitarias promovidas a través de los programas de la Unión Europea:

1.1.1. Este es en particular el caso del sistema de crédito universitario europeo (ECTS) que se inventó y se desarrolló en el marco del programa ERASMUS, como esquema para el reconocimiento de los estudios cursados en el extranjero por los estudiantes que se trasladaban entre los distintos países. A esta función inicial de los ECTS como herramienta de transferencia de créditos se añadió otra más tarde, en el marco del Proceso de Bolonia: se fomentó su utilización para que sirvan no sólo como reconocimiento de estudios, sino también como sistema de acumulación de créditos, como si los créditos fueran los ladrillos que componen todos los planes de estudio (o «currículos»).

1.1.2. De la misma manera, el agente principal a quien los ministros involucrados en el Proceso de Bolonia pidieron una propuesta de principios y criterios europeos para la

evaluación/acreditación de la calidad en la educación superior fue la Asociación Europea de Agencias de Calidad (ENQA ¹⁶), organismo que se creó por iniciativa, apoyo y financiación de la Comisión Europea, respondiendo a una recomendación de la UE adoptada ya en 1998.

1.1.3. Otro ejemplo es el programa TUNING ¹⁷, que ha gozado del apoyo de la Comisión Europea desde 2001 y ha permitido a las universidades europeas comparar sus planes de estudio en un gran número de disciplinas y/o profesiones: TUNING ha permitido a los responsables de la renovación curricular de muchas universidades europeas comparar entre sí su visión de los conocimientos académicos así como de las habilidades y competencias transversales que deben adquirir los estudiantes en un gran número de áreas temáticas.

1.2. *La «modernización» de las universidades europeas, como complemento de Bolonia* ¹⁸

Esta es el área donde la complementariedad entre la agenda de Bolonia y la estrategia de Lisboa de la Unión Europea se ha mostrado más visible y eficaz. Mientras el proceso de Bolonia pide principalmente reformas en los aspectos estructurales de las cualificaciones (es decir, en la secuencia de las titulaciones, la definición de las unidades de créditos que las componen, las herramientas de control de calidad para facilitar su reconocimiento), el principal objetivo de la Estrategia de Lisboa en el campo de la educación superior ha sido la «modernización» de las políticas nacionales en cuanto a aspectos como los siguientes:

¹⁶ <http://www.enqa.eu/>.

¹⁷ http://www.unizar.es/ees/tesie/Presentacion_de_TUNING.pdf.

¹⁸ Los documentos relativos a este apartado se pueden encontrar en http://ec.europa.eu/education/policies/2010/lisbon_en.html.

— El papel de las universidades en la Europa del conocimiento.

— La necesidad de invertir más y mejor en la educación superior, la investigación y la innovación.

— La gestión (o «gobernanza») de las instituciones y los sistemas de educación superior con el fin de aumentar su eficacia y eficiencia.

— La actuación para fomentar la reputación de las universidades europeas en el mundo con el fin de atraer hacia Europa los mejores talentos extranjeros, tanto en la docencia como en la investigación universitaria.

Es bastante obvio que las diferencias entre Bolonia y Lisboa mencionadas en el apartado anterior residen sobre todo en su énfasis y que no hay ninguna línea clara de ruptura (ni siquiera de «repartición de tareas») entre ambos procesos: el proceso de cambio en la estructura de los currículos lanzado por Bolonia también ha tenido en la mayoría de las universidades un profundo impacto sobre la orientación y el contenido de los planes de estudio (por ejemplo, mediante el programa TUNING) y a lo largo de los años se ha podido ver una clara tendencia hacia la integración en el proceso de Bolonia de temas más «políticos» (como los patrones de autonomía y de financiación de las universidades) consideradas herramientas imprescindibles para fomentar una mayor convergencia. Mientras que en la dirección opuesta, la UE es muy consciente de que una condición fundamental para el éxito de su programa de modernización de las universidades pasa por la puesta en marcha en todos los países miembros de la Unión Europea del conjunto de reformas «estructurales» (en los planes de estudio, sistema de créditos, el aseguramiento de la calidad, etc.) que dominan la agenda de Bolonia.

Sin embargo, la agenda de la UE para las reformas en la educación superior encuentra sus orígenes en los ambiciosos objetivos de la Estrategia de Lisboa: hacer de Europa un

protagonista clave en la economía y la sociedad del conocimiento, mediante el fomento de más crecimiento, la creación de más y mejores puestos de trabajo y la simultánea búsqueda de más equidad social. Estos objetivos no son los mismos que los avanzados en las «declaraciones» de Sorbona y de Bolonia (que están enfocados, de forma más modesta, a la búsqueda de mayor compatibilidad y legibilidad de las titulaciones entre los distintos países).

Como se sabe, en la UE (lo mismo ocurre en todas las entidades de tipo (con) federalista) los sistemas de educación y de formación profesional son competencia nacional de los Estados Miembros, mientras que —en aplicación del principio de subsidiariedad— los poderes en estos ámbitos de la Unión Europea como tal están restringidos al fomento de la cooperación, de la movilidad y de la «dimensión europea». No obstante, la agenda de la Unión Europea para la modernización de la educación superior en los Estados Miembros encuentra una legitimidad en la adopción (en Barcelona en 2002) del programa de trabajo «Educación y Formación 2010» (*Programa de trabajo sobre los objetivos futuros de los sistemas de educación y formación en Europa*, Documento del Consejo de la UE 6365/02 de 2002), que constituye el primer esfuerzo coordinado para orientar las reformas educacionales a nivel nacional hacia una serie de objetivos europeos comunes (como lo recuerda el lema de este programa: «Sistemas diversos con objetivos comunes»).

Poco después (en 2004), las dos conclusiones claves del primer informe de la Comisión Europea sobre la implementación de «Educación y Formación 2010» fueron las siguientes:

— El éxito global de la Estrategia de Lisboa dependerá de la puesta en marcha de reformas urgentes en los sistemas de educación y formación.

— La necesidad de tales reformas es particularmente fuerte en la educación superior para su «modernización».

Estas conclusiones fueron aprobadas por el Consejo de Ministros de Educación de la UE, así como por el Consejo Europeo (es decir, por los jefes de Estado y de Gobierno). Las principales políticas pertinentes sobre la educación superior se mencionaron por primera vez de manera explícita en la sección introductoria del programa de trabajo mencionado, donde los ministros subrayaron su intención de impulsar estos tres puntos:

— Hacer que los sistemas y las instituciones de educación superior sirvan de referencia en el mundo por su calidad y su pertinencia.

— Crear entre estos sistemas un nivel de compatibilidad suficiente para permitir que los ciudadanos puedan beneficiarse de su diversidad en lugar de encontrarse penalizados o limitados por ella.

— Hacer de Europa el destino preferido de estudiantes, académicos e investigadores de otras regiones del mundo.

Estos objetivos son relevantes especialmente para los sectores de la educación superior (o «terciaria») y la formación profesional. Después de su aprobación por el Consejo Europeo, la agenda de «modernización» de la educación superior (en cuanto a sus misiones de docencia y de investigación/innovación y de su gestión estratégica) se convirtió en un tema clave de la Estrategia de Lisboa, mediante la adopción de una serie de «Comunicaciones» de la Comisión Europea que exponen las políticas necesarias para la modernización de la educación superior en Europa.

Tales «Comunicaciones» de la Comisión Europea (al Consejo de Ministros de Educación y/o al Parlamento Europeo o al Consejo Europeo) se convirtieron a partir del año 2001 en el principal instrumento para el desarrollo de la rama universitaria de la estrategia de Lisboa de la Unión Europea. Estas «comunicaciones» han tocado varios temas:

— «Invertir más y mejor en la educación y la formación» (especialmente en la educación superior) en 2002 (COM (2002)779 del 10 de enero de 2003).

— «El papel de las universidades en la Europa del conocimiento», en 2003 COM (2003)58 del 5 de febrero de 2003.

— «Movilizando los cerebros de Europa: permitir a la educación superior contribuir plenamente al cumplimiento de los objetivos de Lisboa» en 2005 (European Commission, 2005) ¹⁹.

— «Hacer realidad el programa de modernización de las universidades europeas: educación superior, investigación e innovación» en 2006 (COM 268 del 10 de mayo de 2006).

En paralelo a estos esfuerzos de modernización de la función docente de las universidades y de las demás IES, la UE ha diseñado otra rama de la agenda global de la Estrategia de Lisboa enfocada al desarrollo de la investigación y la innovación como llaves de la Europa del Conocimiento. Al lado de la agenda por la creación de un EEES coherente y atractivo se diseñó de esta manera, como otra rama de la Estrategia de Lisboa, un proyecto político para la creación de un Espacio Europeo de I+D+i competitivo y creador de crecimiento y empleo. El proceso de creación del Espacio Europeo de Investigación (EEI) destaca el papel fundamental de la investigación y la innovación basadas en las instituciones universitarias, de tal forma que las universidades han pasado en menos de una década de figurar en una situación marginal en la integración europea a ser uno de los núcleos esenciales en la Estrategia de Lisboa. La necesidad de prestar atención simultáneamente a la creación del EEES y del EEI también se confirmó en el marco del Proce-

¹⁹ El texto íntegro de este documento se incluye en un anexo al final de este libro.

so intergubernamental de Bolonia, cuando se subrayó el tema de forma expresa en el comunicado de la cumbre ministerial que se celebró en Berlín en 2003 (Bolonia, 2003).

Las principales razones por la reforma y la modernización de la educación superior europea y los ejes principales del cambio total que precisa fueron expuestos por primera vez en 2005 en la Comunicación «Movilizando los cerebros de Europa» (ver Anexo). Esta comunicación indica que las universidades son cruciales para el futuro crecimiento económico y social de Europa, así como para la creación de puestos de trabajo más cualificados y más numerosos. Al mismo tiempo, la Comunicación reconoce que en la actualidad las universidades europeas no están en condiciones de brindar todo su potencial para el cumplimiento de los objetivos claves de la UE. La mayoría de ellas no están bien preparadas ante los desafíos cada vez más fuertes que encuentran y esto ha generado serias brechas en su rendimiento económico y social con respecto a sus competidoras extranjeras. La Comunicación también ha identificado los principales factores que explican esta situación. Son los siguientes:

— La fragmentación de la educación superior europea en sistemas y sub-sistemas demasiado pequeños y aislados de las necesidades y prioridades de los mercados económicos.

— La uniformidad de la educación superior ofertada dentro de algunos de los sistemas nacionales, sobre todo en los que no tienen un sector fuerte de educación superior no universitaria. En estos países, todas las universidades ofertan, por ley o por acuerdos, los mismos programas formativos y los mismos modelos pedagógicos, concebidos según las capacidades y necesidades del mismo grupo de estudiantes (los que salen académicamente mejor preparados de la educación secundaria).

— Un exceso de regulación en muchos países, que impide la diferenciación y la iniciativa particular de las instituciones.

— Un grave déficit en la financiación tanto de la educación superior como de la investigación/innovación, en comparación con los sistemas universitarios de otros países altamente desarrollados como EEUU o Japón.

En función de esta situación, la Comisión Europea expuso también en esta Comunicación su visión acerca de los cambios requeridos para la modernización de las universidades, destacando tres direcciones principales para las reformas:

— Una profunda reforma curricular, con más diferenciación en los tipos de cursos, los criterios de admisión de estudiantes y los procesos de enseñanza y aprendizaje, con el fin de hacer frente a la gran diversidad de alumnos (tanto jóvenes recién egresados de la educación secundaria como adultos con o sin experiencia laboral), facilitar la emergencia de unidades y centros de «excelencia» y aumentar el atractivo de la Europa universitaria en el mundo. Pero para que esta diversidad produzca todos sus efectos beneficiosos, debe ir acompañada por una forma mínima de organización a nivel europeo —en especial la configuración de un Marco Europeo de Cualificaciones (*European Qualifications Framework, EQF*) y una articulación de los distintos sistemas de garantías de la calidad en los sistemas de educación superior de Europa.

— Una mejor gestión («gobernanza») de los sistemas y de las instituciones de educación superior, como factor indispensable para el éxito de los demás procesos de cambio y reformas.

— Una financiación más alta y más eficiente de la educación superior, mediante inversiones específicas en la calidad, la innovación y en los propios procesos de mejora/reforma, con el fin de permitir a las universidades reali-

zar efectivamente los cambios necesarios y convencer a los distintos grupos de interesados («*stakeholders*») de la validez de los cambios que se consigan gracias a sus inversiones.

En consecuencia, la Comunicación abogaba por la puesta en marcha de una lista de medidas que consisten en una mezcla de iniciativas que deberán afrontar los principales actores del cambio:

— Las **instituciones de enseñanza superior**, por ejemplo, para renovar sus currículos, gestionar la actividad de su profesorado y diferenciar sus métodos docentes con el fin de mejorar su rendimiento académico y la empleabilidad de los egresados.

— Los **gobiernos** en el contexto nacional, sobre todo para mejorar la orientación, la gobernanza y la financiación de las IES y de los estudiantes. En este contexto, los gobiernos deberían perseguir dos prioridades de especial importancia: por un lado, la orientación estratégica del sistema de educación superior en su conjunto y en su diversidad; por otro lado, el desarrollo de la capacidad de las universidades para hacerse responsables de sus propios programas formativos, sus recursos humanos y sus resultados, para así diferenciarse y ajustarse a las necesidades económicas y sociales de su entorno. Esto no se puede conseguir por la vía de un abandono de la acción de los gobiernos sobre la educación superior, sino que debe hacerse sobre la base de un nuevo tipo de «contrato social» entre las universidades, por un lado, realmente responsables de sus decisiones, y los gobiernos, por otro, responsables de la eficacia social de la educación superior ante la sociedad. Esto exige también que las universidades dispongan de un nivel suficiente de financiación total (posiblemente con un equilibrio diferente entre las distintas fuentes de financiación posibles, según la tradición, la sociología y el modelo social de cada país) y que el modelo de financiación permita garantizar el acceso equi-

tativo a la educación superior (y su posterior éxito en ella) a todos los estudiantes cualificados.

— Las **instituciones de la Unión Europea**, para impulsar y apoyar los programas nacionales de reformas y contribuir a la financiación del proceso de cambio en todo cuanto puedan. A nivel europeo una prioridad de primer rango debería ser la movilización de todas las fuentes de financiación (Fondos Estructurales Europeos, Banco Europeo de Inversiones, Séptimo Programa Marco de Investigación/Innovación) para la modernización del «sector del conocimiento», incluso con respecto a su diferenciación y al fomento de formas de «excelencia» que se reconozcan a nivel mundial (incluso mediante el impulso de estudios doctorales en línea con las necesidades económicas y sociales y el apoyo al nuevo Instituto Europeo de Tecnología e Innovación).

Todas las «Comunicaciones» y los demás documentos de la UE sobre la adopción de políticas de educación superior a la medida del reto de la «Europa del Conocimiento» subrayan la importancia de cumplir cuanto antes con las reformas estructurales de la agenda de Bolonia en todos los países de la Unión Europea: escalas de cualificaciones comparables (con ciclos cortos, grados de tipo «*bachelor*», másteres y doctorados); planes de estudio flexibles, conformes a sus objetivos y en línea con posibilidades reales en el mercado laboral; y sistemas de aseguramiento de calidad creíbles que garanticen el fácil reconocimiento de las titulaciones, incluso fuera del país donde se otorguen. Todos los documentos también reconocen que el éxito de las reformas dependerá de la creación de sistemas de incentivos para que las IES hagan suyo en la práctica el programa de reformas y no se limiten a cambios solamente declarativos o superficiales.

1.3. *Coincidencia de las agendas de Bolonia y de Lisboa en puntos clave del EEES*

Esta sección pretende mostrar la interacción entre Bolonia y Lisboa en relación con algunas reformas cruciales, tales como la definición de un Marco de Cualificaciones o la puesta en marcha de un sistema europeo de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior.

1.3.1. El diseño de un Marco de Cualificaciones que pudiera servir de referencia común para todas las cualificaciones que se otorguen en Europa ha sido desde el principio uno de los principales objetivos del proceso de Bolonia, como era previsible desde que se reconocieran ya en la Declaración de la Sorbona los inconvenientes que presenta en los países europeos la coincidencia de varios patrones de titulaciones, sin ninguna coherencia entre sí en cuanto a su arquitectura, sus definiciones y su nomenclatura. El estudiante y, en general, el universitario, se encuentra frente a una selva en la que resulta extraordinariamente difícil moverse.

El primer paso que se dio tras la firma de la Declaración de Bolonia en 1999 consistió en buscar acuerdos sobre los niveles claves del grado, del máster y del doctorado:

— El **grado** se definió en una reunión celebrada en Helsinki en el año 2001; se acordó que su duración no fuera inferior a 180 puntos ECTS ni superior a 240 (es decir, eso suponía que los estudios de grado debían tener una duración no inferior a 3 años académicos y no superior a 4).

— Para el **máster** se acordó (en otra reunión celebrada también en Helsinki un año después) que su duración fuera de entre 90 y 120 puntos ECTS (es decir, entre 1,5 años y 2), con dos excepciones: por un lado, los másteres que sigan de un modo lineal a un grado de 240 ECTS en la misma disciplina y especialización pueden limitarse a 60 puntos ECTS; por otro, los másteres sin contenido investigador pueden

tener una duración de 12 meses (lo que correspondería a unos 75 puntos ECTS), similares a los másteres que las universidades británicas proponen tradicionalmente a audiencias de estudiantes extranjeros.

— En cuanto al **doctorado**, el acuerdo que se logró en el año 2005 en una reunión celebrada en Salzburgo no definía ni formato ni duración ni número de créditos ECTS, sino que se acordó sencillamente que debería contener otros aspectos formativos además de la redacción de la tesis doctoral y que su duración «normal» no debería exceder los tres 3 años ²⁰.

A nivel de conjunto se logró un avance importante hacia un auténtico Marco de Cualificaciones para el EEES (QF-EHEA) en la reunión ministerial de Bergen en 2005, cuando se adoptaron los descriptores genéricos de los niveles claves del EEES, que en realidad son cuatro —no sencillamente tres: además del grado (nombre que sustituye a lo que en distintos idiomas se venía en llamar «*bachelor*» o «*licence*»), el máster (con sus variaciones como «*maestría*» o «*Magister*») y el doctorado, se ha incluido en el QF-EHEA una disposición específica para la enseñanza superior de ciclo corto, que corresponde a unos 120 puntos ECTS y se refiere sobre todo a titulaciones técnicas. De modo que los niveles clave del EEES definidos en Bergen son los siguientes:

— Enseñanza superior de ciclo corto: 120 puntos ECTS equivalente a 2 años académicos.

— Grado (*Bachelor, Licence*): 180-240 puntos ECTS equivalente a 3-4 años académicos.

— Máster (*Maestría, Magister*): 90-120 puntos ECTS equivalente a 1,5-2 años académicos. Dos excepciones: bastan 60 puntos ECTS en caso de que coincidan con un grado

²⁰ Salzburgo 2005.

de 240 ECTS en el mismo campo de especialización; y no se descarta la posibilidad de otorgar 75 puntos ECTS por año natural de 12 meses para másteres que no son de investigación.

— Doctorado: tesis doctoral más otras actividades formativas y cursos (duración óptima no superior a 3 años).

En paralelo a estos esfuerzos, ya parcialmente cumplidos en cuanto a la educación superior en el marco del Proceso de Bolonia, se está produciendo otro esfuerzo paralelo y complementario, en el marco del Programa de trabajo «Educación y Formación 2010», es decir, como parte de la Estrategia de Lisboa de la Unión Europea. Tiene objetivos más amplios, ya que la UE quiere diseñar un Marco Europeo de Cualificaciones (EQF) que abarque tanto la educación superior como las cualificaciones que correspondan a la educación secundaria y todos los niveles de la educación profesional. Los 4 niveles ya definidos para la educación superior se trasladarían al marco del EQF generalizado que coordina la UE (que cuenta con 8 niveles, de los cuales los 4 inferiores no corresponden a la educación superior). Este borrador se ha sometido a un proceso de consulta por parte de todos los Estados Miembros de la UE y sirve en la actualidad como referencia común en la preparación de los distintos Marcos Nacionales de Cualificaciones (*National Qualification Frameworks, NQF*) en los estados miembros, así como en algunos países que no son miembros o candidatos de la UE, pero participan del EEES después de haberse adherido al Proceso de Bolonia.

1.3.2. En cuanto al campo de aseguramiento y acreditación de la calidad en la educación superior, se ha mencionado con anterioridad que la línea de actuación del Proceso de Bolonia en la búsqueda de la generalización y la comparabilidad de la evaluación y la acreditación de la calidad en el EEES se ha apoyado en ENQA, una red de agencias ya

preexistente creada a partir del año 1998 con base en una iniciativa de la Unión Europea. En el año 2003 ENQA fue invitada por los ministros del Proceso de Bolonia reunidos en Berlín a desempeñar un papel clave en la definición de los principales instrumentos y mecanismos para un sistema de evaluación y fomento de la calidad que fuera concebida de forma coordinada y coherente en el conjunto de países de Europa. En la siguiente reunión ministerial, en Bergen en 2005, se adoptaron los principios y criterios europeos por el aseguramiento de la calidad en la ES (*European Standards and Guidelines, ESG*) ²¹.

Estos principios cuentan con tres listas de criterios que se deben aplicar respectivamente:

— Dentro de cada universidad (sistemas internos de garantía de la calidad).

— En la evaluación y acreditación de la calidad universitaria por agencias de calidad externas.

— En la evaluación de éstas agencias por sus pares en cuanto a su independencia, su profesionalidad y, a fin de cuentas, su credibilidad.

Como consecuencia de estas actuaciones, se han creado también agencias de calidad en los países que carecían de ellas, dando cumplimiento de este modo al objetivo inicial de la Recomendación adoptada en 1998 por la Unión Europea para sus Estados Miembros, como era el apoyo al proceso de Bolonia.

Hay que señalar también otro hecho importante: en base a los ESG se comenzó a trabajar en mecanismos que tuvieran como resultado el reconocimiento mutuo de las distintas agencias de garantía de calidad existentes en Europa y se propuso la creación de un «Registro» de las agencias de ca-

²¹ ESG, [http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20\(2\).pdf](http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20(2).pdf).

²² Recomendación de la UE sobre la profundización de la cooperación en el aseguramiento de la calidad en la educación superior en Eu-

lidad en la educación superior «creíbles» que actúen en Europa. A comienzos de 2006 esta propuesta fue respaldada por una nueva Recomendación de la UE ²². Esta Recomendación determinó algunas de las características clave que debía tener el futuro «Registro Europeo» de (buenas) agencias de calidad como piedra angular del sistema europeo de garantía de la calidad de la educación superior de los países de la UE. Este Registro, con las mismas características, fue «adoptado» otra vez en el marco del Proceso de Bolonia, en la reunión ministerial que se celebró en Londres en 2007. Esto pone de manifiesto la complementariedad entre el Proceso de Bolonia (intergubernamental y pan-Europeo) y la Estrategia de Lisboa de la UE (con mayores ambiciones pero limitadas a los países UE). Este constante diálogo dinámico entre los dos procesos, basado en iniciativas de la UE que respaldan a Bolonia o al revés, ha sido un potente factor de estimulación para ambos.

Por lo tanto, ya sea mediante medidas de apoyo a las reformas claves de Bolonia, a través de políticas universitarias apuntando en el mismo sentido o a través de medidas concretas en áreas donde las dos agendas se complementan y se refuerzan mutuamente, el desarrollo de la agenda universitaria de la Estrategia de Lisboa de la UE ha producido una situación nueva en la que el avance hacia el EEES se beneficia de un doble proceso de cambio con dos motores distintos pero sincronizados hacia la generación de ideas, impulsos y reformas. Este es un factor importante de optimismo de cara al futuro y de credibilidad en el éxito final de los esfuerzos para la creación del EEES. La coexistencia de estas dos corrientes reformadoras es una característica única (aunque no muy visible y, por tanto, no muy conocida) del esfuerzo de desarrollo de la educación superior que se nece-

ropa (Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, documento 2006/143 EC del 15 de febrero de 2006).

sita para que la Europa del Conocimiento destaque en la era de la globalización —con independencia de que esta «Europa» se defina como la actual UE de 27 Estados Miembros, o incluya algunos países más (los actuales candidatos) o abarque a todo el continente.

2. La extensión del proceso de Bolonia a toda Europa

En 1998, sólo cuatro países (Francia, Alemania, Italia, Reino Unido) fueron invitados a firmar la declaración de la Sorbona, aunque algunos más participaron en la reunión y más tarde fueron invitados a adherirse al acuerdo (al principio lo hicieron únicamente cuatro más, de los cuales sólo uno era también miembro de la UE). Pero se necesitó una nueva Declaración y una amplia campaña de información y convencimiento (que movilizó los esfuerzos combinados de los países firmantes de la Declaración de la Sorbona, de universitarios y representantes gubernamentales de otros países y de varias organizaciones europeas) para conseguir que 30 países participaran en la reunión ministerial siguiente y firmaran la declaración de Bolonia de 1999. Estos 30 países incluían:

— Todos los países miembros de la UE y los entonces candidatos de la actual UE-27, excepto Chipre, que se unió sólo dos años más tarde.

— Cuatro países más de la Europa «occidental» que disponen de un sistema de educación superior muy desarrollado —aunque de pequeño tamaño en algunos casos: Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein.

Por tanto, en 1999 los países del Proceso de Bolonia eran ya 30: 26 de los 27 estados miembros de la actual UE y 4 países altamente desarrollados de la Europa occidental.

Poco después se inició un intenso esfuerzo, en particular desde el Consejo de Europa ²³, para ampliar el movimiento al resto de Europa. Se abrió la posibilidad de adherirse al proceso de Bolonia (y de integrarse formalmente en el Grupo de Seguimiento de Bolonia) a los demás países, bajo la condición que fueran miembros del «Convenio Cultural Europeo», gestionado por la organización europea más abierta, que es el Consejo de Europa. Desde su sede en Estrasburgo, el Consejo de Europa ha desempeñado importantes esfuerzos para explicar el interés del Proceso de Bolonia a los gobiernos y las universidades de los países que todavía no participaban y apoyar sus pasos hacia la adhesión.

Esto condujo a una gran expansión del ámbito geográfico del proceso de Bolonia, en varias oleadas consecutivas:

— En Praga, en 2001, se adhirieron Chipre, Turquía y Croacia.

— En Berlín, dos años después, siete países más fueron aceptados: Rusia, tres países de la antigua Yugoslavia (Bosnia-Herzegovina, Serbia-Montenegro, que entonces aún eran un único país y la ex República Yugoslava de Macedonia), Albania, la Santa Sede y Andorra, elevando así el número total de países participantes a 40.

— En Bergen, en 2005, cinco países más de la antigua Unión Soviética se convirtieron en miembros de la familia de Bolonia: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania.

— Finalmente, en Viena en 2010 se dio paso a la adhesión de Kazakstán.

Con estas adhesiones, y después de la separación entre Serbia y Montenegro, la Europa de Bolonia cuenta

²³ http://www.coe.int/T/DG4/HigherEducation/EHEA2010/Default_fr.asp.

con 47 países y coincide con la lista de los países miembros del Consejo de Europa, con la única excepción de Bielorrusia.

Esta rápida ampliación del número de los países participantes en el EEES se ha visto acompañada de un apoyo específico a los recién llegados para hacer un balance de los objetivos de Bolonia y de los logros ya conseguidos así como para estimular en estos países un debate entre autoridades, universidades, estudiantes y sociedad civil sobre los principios, virtudes y exigencias de un EEES coherente. El Centro Europeo para la Educación Superior de la UNESCO (el CEPES, con sede por muchos años en Bucarest y muy recientemente integrado en la sede de París ²⁴) también ha contribuido de forma permanente a estos esfuerzos.

Al mismo tiempo, se movilizaron distintas herramientas desarrolladas bajo los auspicios del Consejo de Europa (en cooperación con la UNESCO y la Unión Europea) para apoyar todo el proceso. Esto es el caso del Suplemento al Diploma (desarrollado de forma conjunta por las tres organizaciones) y de la red NARIC-ENIC de centros nacionales para el reconocimiento de titulaciones académicas (que desarrollaron de forma conjunta los estados miembros de la UE y el Consejo de Europa en los países que no son, o aún no eran miembros de la UE). Tal vez el caso más significativo de la complementariedad de la actuación de las organizaciones internacionales europeas ha sido la llamada explícita a todos los países que participan en el Proceso de Bolonia a firmar y ratificar la Convención europea sobre el reconocimiento de cualificaciones de otros países, que se firmó en Lisboa ya en el año 1997 (es decir, varios años antes de la puesta en marcha de la Estra-

²⁴ <http://www.cepes.ro/hed/policy/Default.htm>.

tegia de Lisboa de la UE) aunque todavía no contara con el número suficiente de ratificaciones para entrar en vigor ²⁵. La vinculación entre el proceso de Bolonia y esa importante Convención es de hecho natural e importante, porque la Convención constituye un instrumento clave para fomentar la movilidad en la educación superior europea. La aceleración del proceso de ratificación ha beneficiado simultáneamente al Proceso de Bolonia y a la Convención de Lisboa (ya que su entrada en vigor se consiguió sólo en 2004, después de que se hubiera producido el número suficiente de ratificaciones).

La rápida expansión geográfica del Proceso de Bolonia representa en sí mismo un reto específico ²⁶. El cumplimiento de algunos de los objetivos previstos —tales como el reconocimiento mutuo de las evaluaciones hechas por las agencias nacionales de garantía de la calidad, el reconocimiento casi automático de las cualificaciones o la libre movilidad de estudiantes y egresados— necesitará mucho más tiempo en el conjunto del EEES de 47 países que entre la treintena de países que son miembros de la UE o tienen sistemas de educación superior tan desarrollados como los de la UE. Esta evidente realidad puede ser una de las principales razones del desarrollo del proceso paralelo (aunque también complementario) a Bolonia diseñado por la Unión Europea para la reforma y modernización de las universidades en los países UE como condición *sine qua non* del éxito de su Estrategia de Lisboa. Al mismo tiempo, a condición de que los países y las universidades que tienen una distancia más larga que recorrer para entrar en el EEES dispongan del tiempo y de los apoyos específicos necesarios, el

²⁵ Lisbon Convention, http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Lisbon_convention.pdf.

²⁶ Guy HAUG, *Bologna Handbook*, EUA-Raabe Verlag, <http://www.bologna-handbook.com>.

PRECISIONES, ADICIONES Y TRANSFORMACIONES POSTERIORES...

Proceso de Bolonia tiene la potencialidad de reunificar finalmente a la totalidad de la comunidad universitaria europea, con un claro objetivo: crear las condiciones favorables para su pleno desarrollo en la era del conocimiento y de la globalización.

Segunda parte

**ESPAÑA ANTE LOS RETOS Y
OPORTUNIDADES DEL EEES**

CAPÍTULO 3

Un camino más largo y arduo en España que en otros países

De los países grandes que firmaron la Declaración de Bolonia ya en el 1999, España es quizá el que ha acumulado más retrasos y sufrido más dificultades, como bien lo señala el reciente informe de la OCDE (2009) sobre el estado de la educación superior española. Esto se debe a dos tipos de razones que se analizan a continuación: de un lado, la brecha entre el modelo universitario de España y el «modelo» de Bolonia era mayor que la de otros países; y por otro lado, muchas cosas se han entendido o hecho de una manera poco productiva.

1. Una observación previa

En comparación con otros países europeos, España ha tenido mayores dificultades, en general, para integrarse en el EEES y se le han presentado varios obstáculos para poner en marcha el Proceso de Bolonia. Las razones son múltiples, y de diverso tipo. Algunas pueden estar relacionadas con la capacidad de la sociedad, de sus dirigentes, de las propias universidades, etc., pero en principio, no hay por qué pensar que esta capacidad haya sido menor aquí que en otros países europeos. Seguramente, hay otras razones más de fondo: las estructuras universitarias previas, las del punto de partida, estaban más alejadas en España que en otros países de la propuesta que hacía el nuevo modelo del EEES.

Ello ha hecho que el proceso se haya iniciado aquí con más pereza, e incluso que se haya iniciado a veces por caminos que no eran los más adecuados: no han faltado críticas al hecho de que las modificaciones de planes de estudio hayan comenzado al nivel de máster cuando todavía los títulos de grado no estaban definidos.

En las líneas que siguen daremos unas pinceladas sobre la situación en la que se encontraba España a comienzos de siglo XXI, que es cuando se pone en marcha todo el proceso. Su situación, derivada de una herencia pesada que venía de años anteriores, planteaba *a priori* problemas de adecuación mayores a los previstos por otros países, más «modernos» en su sistema educativo. Precisamente por eso, sin embargo, las oportunidades que el cambio presenta en España podrían transformarse en ventajas competitivas. La presentación no seguirá un orden lineal, sino que a veces iremos dando saltos hacia adelante o hacia atrás para intentar dar cuenta de fenómenos que de otro modo quedarían ocultos o no suficientemente explicados ²⁷.

2. La creación y la transmisión del conocimiento

El sistema universitario español ha sido criticado en numerosas ocasiones en los medios de comunicación; ha sido puesto en solfa por líderes de opinión; se ha mostrado poco creíble para muchas de las personas que tienen o han tenido responsabilidades políticas y, como tal, no ha tenido demasiado impacto en los ámbitos internacionales. Ha sido

²⁷ Por supuesto, intentaremos insertar en esta explicación lo imprevisible de la historia que contamos. No acabamos de compartir la visión de Nassim Nicholas Taleb (2007), quien se empeña en explicar lo pasado utilizando las mismas técnicas que critica en su libro.

criticado también, y en numerosas ocasiones, por los propios universitarios, tanto por estudiantes como por profesores y por el personal de administración y servicios, que han manifestado en voz alta su falta de confianza en el conjunto del sistema.

Sin embargo, España no sería el país moderno que es, si la universidad española no hubiera funcionado durante decenas de años de modo más que digno. La universidad ha ido formando, año tras año, a los profesionales que la sociedad le ha venido demandando en los ámbitos más diversos. Sin los médicos, historiadores, físicos, ingenieros, informáticos, biólogos o arquitectos que se han formado en las aulas universitarias (y aquí deberíamos añadir todo el resto de especialidades sin distinción) España sería hoy un país atrasado y presentaría unos niveles de competitividad sensiblemente inferiores a los actuales. Un país es lo que es gracias, en gran medida, a que las universidades han sido capaces de formar especialistas que han sabido afrontar con garantías los problemas que plantea el desarrollo social.

Esto que comentamos es un dato objetivo, un hecho. No es una opinión. Y conviene distinguir en estas cosas, como en muchas otras, entre datos y opiniones. En otros países, en particular en EEUU, se vienen realizando estudios desde hace muchos años para medir el impacto que una universidad o una institución de educación superior tiene en la sociedad de la que forma parte ²⁸. También en España se han comenzado a hacer algunos de estos estudios. J. M. Pastor y otros (2006) han resaltado en sus estudios la importancia del factor humano con formación universitaria para generar riqueza, desde distintas perspectivas. Y, de forma especí-

²⁸ Véase, por ejemplo, Appleseed (2003), Keith Patrick (2008) y los comentarios de Richard M. Freeland (2005). También, más recientemente, OECD (2010). Y argumentos en sentido contrario en A. Wolf (2002).

fica, J. M. Pastor y F. Pérez (2008) han estudiado el impacto de la Universidad del País Vasco en el desarrollo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como de las Universidades públicas valencianas en la Comunidad Valenciana (2009) y de la Universidad Pública de Navarra en la Comunidad Foral (Pérez y otros, 2010). Son unos buenos ejemplos que prueban lo que afirmamos. Así, resulta interesante constatar, por ejemplo, que la Universidad del País Vasco genera anualmente capital humano cuyo valor es equivalente al 2,7% del PIB de la CAPV, su contribución a la renta per cápita se estima en un 6,3%, y que por cada euro que la sociedad invierte en la institución, los titulados formados en esa universidad acaban devolviendo 2,4 euros.

En la Comunidad Valenciana, el 30,1% del crecimiento total medio de los dos últimos decenios de la economía de la comunidad es atribuible, de forma directa o indirecta, a su sistema público de universidades. Sin esa contribución, la renta per cápita de la comunidad sería un 21% inferior.

En Navarra, tan solo el impacto a corto plazo de las actividades generadas por la universidad pública «triplica en términos de renta y supera en un 175% en términos de empleo la magnitud que se observa en las cifras que aparecen en sus correspondientes presupuestos y memorias anuales» (p. 36). La universidad, por tanto, tiene un impacto positivo muy fuerte en la sociedad de la que forma parte. También tiene consecuencias positivas, por supuesto, para la vida de los propios titulados.

El hecho de que la universidad en su conjunto haya jugado un papel sumamente importante en el desarrollo del país, no debe hacernos olvidar, sin embargo, las graves carencias que aquejan al conjunto del sistema. El eje central de la actividad universitaria es la creación y transmisión del conocimiento. O lo debería ser, al menos.

La creación del conocimiento se mide por unos estándares aceptados internacionalmente, aunque a veces sean dis-

cutidos. Con todo, los indicadores parecen claros, si bien en algunos campos del conocimiento todavía no están fijados del todo:

— Publicaciones en forma de libros y artículos en editoriales y revistas de impacto.

— Registro de patentes (a nivel nacional, continental o patentes triádicas; colaboración y captación de fondos desde la industria, etc.).

En la medida en que las publicaciones sean más competitivas (sujetas a revisiones y críticas anónimas de pares) y en la medida en que las patentes sean también más competitivas (registradas a nivel nacional o a nivel internacional, en un continente o en varios), la creación del conocimiento que se le supone a la universidad se habrá realizado con más garantías. A su vez, la transmisión del conocimiento comienza con su transmisión a los alumnos y puede acabar con su transferencia a la empresa privada, para que cree productos nuevos y éstos puedan competir con los producidos en otros países. La creación de productos puede requerir una mano de obra altamente cualificada, y en la medida en que esta cualificación sea mayor, y en la medida en que un determinado país o una región sean capaces de producir productos de mayor valor añadido, su competitividad será también mayor y podrán producir más riqueza. El acierto en la distribución social de esa riqueza hará que el grado de bienestar de esa región sea también más alto. Al final, la institución universitaria se encuentra en medio de todo el proceso.

Al inicio de lo que se llama, por abreviar, Proceso de Bolonia, a comienzos del siglo XXI, la universidad española se encuentra en una situación un poco complicada: crea poco conocimiento en comparación con países de similar renta, y transfiere también poco conocimiento, en general, a las empresas. Sin embargo, transmite con relativa eficacia el conocimiento a los estudiantes que asisten a sus aulas, por-

que estos no parecen tener excesivos problemas para competir en el exterior con compañeros de otros países. Esta es una foto quizás excesivamente simple y demasiado general, pero responde a la realidad, si bien es cierto que siempre hay excepciones. Pero éstas se encuentran más al nivel de profesores e investigadores concretos, o centros y departamentos, que al nivel de universidades consideradas en su conjunto.

Esas afirmaciones requieren, por eso mismo, matizaciones: en primer lugar, el hecho de que la universidad española no muestre la eficacia esperable puede deberse tanto a factores endógenos, internos a la propia universidad, como exógenos, dependientes más bien del contexto. Es cierto que la extensión de la enseñanza universitaria a sectores muy amplios de la población ha tenido como consecuencia que se hayan tenido que dedicar ingentes cantidades de fondos a la contratación del profesorado y a la inversión en edificios y equipamientos. También es cierto que el crecimiento de la economía española ha respondido a patrones excesivamente simplistas (básicamente turismo y construcción), que han requerido mano de obra poco cualificada. Pero la cuestión es que, aun siendo eso así, el sistema universitario ha mostrado unos síntomas de debilidad preocupantes en estos últimos años. El sistema está articulado de tal modo que una excesiva burocracia y una enorme rigidez, características centrales del sistema universitario español y de muchos otros países europeos ²⁹, ha puesto demasiadas trabas para que las universidades hayan sido capaces de responder en la medida en que se les exigía.

²⁹ Véase Salaburu 2007.

3. Observaciones sobre la Ley de Reforma Universitaria (LRU)

3.1. *Situación previa de la universidad*

Fue el gobierno del PSOE, siendo Felipe González presidente de gobierno, el que impulsó una profunda reforma en la universidad de la mano de José María Maravall, ministro del ramo, tras varios intentos previos, siempre frustrados, de leyes de Autonomía Universitaria. Sin embargo, en septiembre de 1983 el BOE publicaba el texto de la Ley de Reforma Universitaria, que fue acogida con cierta frialdad por el *establishment* del sistema.

Aquel reducido sistema universitario desarrollado durante el franquismo, altamente centralizado y que en la práctica sólo tenía un rector en la Dirección de Enseñanza Superior del propio ministerio, fue dando pasos para convertirse, poco a poco, en un sistema mucho más diversificado y con muchos más alumnos, en particular desde que en 1968 se autorizasen tres nuevas universidades «autónomas»: Barcelona, Bilbao y Madrid. El gobierno era muy consciente de que los cambios en la universidad tardan años en materializarse, pero pretendió poner las bases para un modelo más dinámico y más capaz de responder a las exigencias sociales. En palabras del propio Maravall, «La LRU pretendió y pretende dar respuesta a una situación universitaria en crisis profunda» (Maravall 1986, p. 3). Y apuntaba con claridad y sin pudor algunas de las razones:

— La universidad presenta una gestión deficiente en su gestión y administración.

— La universidad responde a un modelo centralizado inadecuado.

— La universidad está atravesada por considerables dosis de ineficacia, burocracia y lentitud.

— Existen en los pasillos de las instituciones universitarias demasiadas presiones e influencias personales y corpo-

rativas, que acaban determinando la creación de centros de enseñanza, la dotación de plazas de profesorado y el nombramiento de los tribunales de oposiciones.

— Existe en la universidad una carencia de autoridad y política universitaria, y se acaban atribuyendo todas las culpas al MEC.

Por si fuera poco, Maravall añadía lo que sigue:

«La situación en 1982 era muy mala. Las deficiencias abarcaban unas enseñanzas inadecuadas, rutinarias y tradicionales; una investigación escasa y mal atendida; un aislamiento profundo con respecto a la sociedad y sus necesidades; un alumnado cuya expansión había sido caótica por no ir acompañada de las medidas adecuadas; un profesorado improvisado y mal formado, mal distribuido entre centros y departamentos, cuyo sistema de acceso a la docencia no se había modernizado, con una absurda monovalencia docente, dividido en innumerables categorías administrativas, abrumadoramente compuesto por no numerarios reclutados sin criterios de rigor, mal retribuido, en el que se premiaba la dedicación a tiempo parcial y a la no profesionalización. Pero la crisis era también subjetiva: se manifestaba en la rutina, en el escepticismo, en la ausencia de criterios de calidad y autoexigencia, en un atroz corporativismo en el que apenas existía de los intereses colectivos. Se había creado así una nefasta subcultura universitaria basada en un pacto implícito de no exigir a cambio de no ser exigido. Ello se extendía al reclutamiento de PNN, a la dirección y a los exámenes de tesis doctorales, a toda la calidad del tercer ciclo, a las clases y a los exámenes. Sin duda, la sociedad había cambiado mucho más que la universidad» (p. 3).

Se podría añadir, además, que la LRU se orientaba más al marco administrativo-financiero que a la búsqueda y desarrollo de estrategias institucionales propias.

3.2. *Objetivos de la LRU. Consecuencias*

Desde luego, el retrato que hacía el ministro sobre la universidad ante el recientemente creado Consejo de Universidades, tres años después de que fuera promulgada la ley, era demoledor, como se ve en las líneas precedentes. Es evidente que algunas cosas han cambiado mucho desde entonces, aunque otras permanezcan más o menos igual. El ministro pretendía imponer con la LRU que impulsó durante su mandato un giro radical con respecto al centralismo que había imperado hasta entonces en la universidad española, con la aprobación de los Estatutos de la propia universidad y la creación de los Consejos Sociales. Y buscaba impulsar el autogobierno universitario, reservando para la Administración (central, se entiende) tres áreas de actuación:

— Las condiciones para el refrendo de planes y títulos en todo el territorio nacional, como mecanismos de cautela que también «existen en los otros sistemas universitarios europeos».

— Regulación del derecho al estudio: régimen de acceso de los estudiantes, políticas de tasas y becas.

— Regulación de las bases del régimen del profesorado.

Esto suponía un cambio importante con respecto al modelo anterior, en donde la centralización era absoluta: antes de la LRU, por poner sólo un ejemplo, los presupuestos de cada universidad se aprobaban en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La reforma impulsada por Maravall perseguía también otros objetivos: como consecuencia del abandono definitivo del centralismo previo, las universidades podrían competir entre sí y, estimuladas por esa competencia, podrían mejorar la calidad de su docencia y de su investigación (ídem, pp. 6-7). Estimaba que a comienzos de la década de los 90 los departamentos y centros más competitivos, así como las universidades que mejores resultados produjeran,

dispondrían también de un apoyo económico mayor. Tenía en mente el ministro Maravall el modelo anglosajón, tanto en lo que se refiere a algunos aspectos relacionados con la financiación como con la propia organización estructural de la universidad que quería: por esa razón se procede a estructurar la universidad en departamentos, que asumen parte de las funciones que tenían con anterioridad las facultades. Del mismo modo, la nueva estructura departamental podría generar la suficiente masa crítica de investigadores, al estar todos ellos agrupados en una misma estructura y poder, así, abordar proyectos más ambiciosos. Se buscaba, pues, una mayor eficacia y un ahorro de los recursos disponibles. Se perseguía, también, una «universidad investigadora».

La LRU tuvo efectos positivos, eso es indudable:

— Redujo el número de figuras de profesorado e introdujo las nuevas modalidades de visitantes y asociados, fijando también unos sistemas proporcionales que pretendían establecer una mínima estructura de organización en el profesorado: habría un catedrático por cada tres titulares.

— Acabó con el vínculo unidireccional profesor-asignatura, de modo que el profesor quedaba relacionado con un conjunto de materias, y no con una sola asignatura.

— Solucionó, en parte, el problema de los Profesores No Numerarios (PNN), que en 1983 suponían el 79,1% de profesorado de las universidades. Ese dato introducía una gran inestabilidad en el conjunto del profesorado. Se convocaron unas pruebas específicas de «idoneidad» (unas oposiciones que rompían con el sistema de oposiciones anterior, muy centralizado y basado en el mercadeo entre los intereses de los pocos catedráticos existentes en España) a las que se presentaron más de 9.500 candidatos que fueron evaluados por 197 comisiones. Al final, 4.950 candidatos pasaron las pruebas. Más del 80% de ellos pertenecían a los mismos departamentos que convocaban las plazas. Aunque

es bien cierto que se trata de una forma de proceder endogámica, y de eso se ha acusado a la universidad española en numerosas ocasiones, no es menos cierto que las circunstancias específicas hacían casi imposible que el problema real de la inestabilidad del profesorado y, en consecuencia, de la propia universidad, se pudiese solucionar de forma muy diferente a la utilizada ³⁰.

— Introdujo claridad en la planificación de los estudios, por ciclos distintos, con tímidas «pasarelas» para pasar de unos estudios a otros y acabó ofreciendo posibilidades de mayor elección para que los alumnos pudieran gestionar, al menos en parte, su propio currículo formativo.

— Tanto la LRU como toda la legislación derivada de esa ley básica impulsaron de forma notable la investigación en España: entre 1983 y 1985 hubo un incremento muy fuerte de la presencia española, en particular de la presencia universitaria, en el ámbito internacional. Bien es verdad que el punto de partida era muy bajo, pero en ese período tan corto la investigación española se incrementó en un 28%, y la universitaria en un 68%; en física se incrementó en un 23% y en un 43%, respectivamente; en biología en un 55% y en un 166%; en tecnología un 46% y un 103% y en medicina un 50% (aunque la universitaria decrece en un 17%) ³¹.

— Todas estas medidas pretendían frenar también una sangría económica preocupante en la universidad: en aque-

³⁰ Dificilmente se puede decir que fue la LRU la que promovió la endogamia en el profesorado. Digamos, por un lado, que estos sistemas de promoción no son en absoluto exclusivos de la universidad y están más que enraizados de forma general en todas las empresas españolas. Dentro de la universidad es un problema muy anterior a la LRU, aun cuando fuera la aplicación de esta ley la que hizo que la percepción del problema trascendiera con más fuerza a sectores más amplios de la sociedad. Pero el problema es mucho más antiguo, como han observado muchos especialistas (CRUE 2000, 35).

³¹ Todos los datos están obtenidos en la intervención de Maravall (1986) ante el Consejo de Universidades.

llos momentos un 65% de los estudiantes que iniciaban estudios acababan abandonando la carrera.

Sin embargo, y aun cuando el gobierno socialista que presidía González pudo introducir reformas importantes en el sistema universitario español, protestas estudiantiles derivadas de la presunta subida de tasas acabaron con el ministro Maravall. La foto del llamado «cojo Manteca» (Jon Manteca, 1967-1996), que ni siquiera era estudiante, rompiendo un reloj termómetro y letreros varios en plena Gran Vía madrileña en una manifestación reprimida con disparos por la policía, fue el principio de su fin.

No era fácil adaptar el sistema universitario español a las reformas propuestas, porque se atacaban intereses demasiado directos de personas con gran influencia en las universidades y que nunca estuvieron dispuestas a perder su influencia. Pero confluían también otros muchos factores exógenos. El más importante de ellos, la entrada masiva de nuevos alumnos, con la consiguiente presión sobre los recursos necesarios para responder a la demanda, en un país con limitaciones económicas más que evidentes: entre 1974 y 1987 se produce un incremento de un 900% en el número de estudiantes que acceden a la universidad, lo cual dispara no sólo la necesidad de nuevos recursos, sino la necesidad de personal cualificado que pudiera dar clase. Se precisaban profesores. Y los profesores universitarios no se forman en unos meses.

La nueva ley introdujo un factor de distorsión entre los centros (facultades y escuelas), cuyo margen de actuación se pretendía reducir al máximo y los nuevos departamentos, que en muchas ocasiones acogían a profesores pertenecientes a distintos centros. Se trataba de dos estructuras cruzadas de difícil encaje, y que planteaba problemas organizativos muy serios. En realidad, en muchas ocasiones surgieron polos de intereses enfrentados entre sí que contribuyeron a una mayor desorganización de la estructura univer-

sitaria, porque cada cual se buscaba el apoyo que más le conviniera en cada momento, viniera éste del departamento o del centro, dependiendo de la capacidad de influencia en una estructura u otra.

Las reticencias de los gobiernos autonómicos frente a la nueva ley contribuyeron también a que su puesta en marcha fuese más difícil de la prevista.

3.3. *Las dificultades de la autonomía universitaria*

Con todo, y aunque el gobierno del PSOE intentaba impulsar con buena voluntad la autonomía universitaria frente a un modelo excesivamente centralizado, al final se reservaba para la Administración central (bien sea en la propia LRU o en disposiciones legales posteriores) tres áreas básicas que impedían una real autonomía en cuestiones que son centrales para que un sistema universitario funcione de forma adecuada:

— La decisión sobre el nombre y número de *titulaciones* que una universidad puede impartir, así como de gran parte del contenido de las materias.

— La decisión sobre el *número de estudiantes* que cada universidad podía acoger, y la forma de hacerlo.

— La decisión sobre la forma de contratar al *profesorado*.

Es evidente que no existe universidad de prestigio en el mundo que no tenga autonomía precisamente en esos tres temas, que son básicos en el funcionamiento de una institución: a la universidad se le hurtaba, en la práctica, el diseño académico final que quisiera hacer con sus estudios; no podía establecer el sistema que quisiera para captar alumnos (ni siquiera el tipo de pruebas requeridas para que fuesen aceptados por la universidad), ni tenía ningún mecanismo importante para regular su número (lo cual afecta al tamaño de la universidad, y a su presupuesto); carecía de control

sobre una partida presupuestaria importante y segura (las tasas, cuya cuantía se fijaba fuera); carecía de control sobre la contratación de profesorado (aunque es cierto que dos miembros de entre los cinco que componían la comisión de las pruebas estaba nombrada por la universidad, el contenido de las pruebas, los tiempos, figuras de profesorado, etc., quedaban completamente reguladas, y de forma exhaustiva, en el exterior). La autonomía universitaria quedaba, así, muy mermada.

Se añade a ello otro dato importante: como consecuencia de la transferencia a las Comunidades Autónomas de materias relacionadas con la educación (el ritmo de transferencia universitaria varió mucho de una comunidad a otra), las universidades quedaron atrapadas en una especie de bocado de difícil encaje. Por un lado, la Comunidad Autónoma ponía los fondos económicos para el funcionamiento de la universidad; por otro, las figuras del profesorado, los sistemas de contratación, los sistemas de admisión de alumnos, y la estructura y contenido de las titulaciones quedaban en manos del gobierno central; el presupuesto debía ser aprobado, y controlada su ejecución, por el Consejo Social, una figura nueva introducida por la ley como el nexo de unión entre sociedad y universidad, pero caracterizada, en demasiadas ocasiones por tres rasgos: no se consideraba parte de la universidad, aunque fuese formalmente un órgano universitario; por disposición legal ejercía el control, con criterios más que discutibles, sobre las cuentas universitarias, puesto que mucho más allá de una supervisión formal ordinaria sobre su gestión, el control de nimiedades se convertía en no pocas ocasiones en una obsesión burocrática, aunque ese órgano era incapaz de traer fondos a la universidad, incumpliendo de ese modo otra de sus funciones básicas; carecía en la práctica de responsabilidades sobre sus actos y decisiones, aunque las competencias para tomarlas eran evidentes. La universidad se encontraba

en medio del enredo, con unos dirigentes elegidos de forma democrática por la propia comunidad universitaria pero que apenas tenían capacidad para tomar decisiones serias. La autonomía universitaria se veía así muy mermada en la práctica.

Por otro lado, su propio funcionamiento interno se veía obstaculizado por una normativa demasiado prolija y porque todas las decisiones estaban sometidas al criterio de un sinfín de comisiones, con intereses personales y con órganos de gobierno cruzados, sin un vértice de mando claro. Es evidente que tanto el espíritu de mayo 68, como todo el ambiente vivido en las postrimerías del franquismo en cuanto a la participación popular dejaron profundas huellas en la ley.

La intervención del gobierno central en esas tres materias clave (titulaciones, profesorado, alumnado) respondía a varios motivos diferentes, pero late en el fondo de todos ellos una cuestión que ningún gobierno, ni siquiera el actual, ha soslayado nunca en España: la falta de confianza en la universidad.

Seguramente, hay razones para que los políticos tengan poca confianza en la gestión universitaria, aunque ésta no desmerezca en absoluto de la que se hace en otros órdenes de la vida política, como lo ponen de relieve los sucesivos informes de auditorías profesionales y los distintos tribunales de cuentas públicas³². Esta falta de confianza responde a clichés demasiado simples formados a partir de tópicos que sólo en ocasiones responden parcialmente a la realidad (simplificando: «la universidad es un reino de taifas y cada cual hace lo que quiere allí») y a partir de un dato irrefutable: se trata de uno de los pocos ámbitos de la vida social no

³² Normalmente, las universidades deben sortear numerosos controles de auditorías internas, así como las encargadas por los poderes públicos o por los propios Consejos Sociales.

sujeto a las leyes de partidos que funcionan a la perfección en la mayoría de nuestra vida social: el rector y su equipo pueden pertenecer a un partido político, pero son elegidos por la comunidad universitaria, que sigue unas directrices que tienen poco que ver con el juego partidista. De hecho, es muy común encontrar equipos rectorales formados por personas con ideologías muy diversas, e incluso pertenecientes a partidos políticos distintos. Pero aceptar este postulado equivale a aceptar que la universidad es un ámbito que escapa al control de los partidos. Y eso, en una sociedad tan politizada, se traduce enseguida en una falta de confianza en su funcionamiento.

Sin embargo, esta falta de confianza es uno de los mayores lastres que tiene la universidad española: sin falta de confianza es difícil que tenga los recursos que precisa y es muy difícil que se deje en sus manos una organización mucho más autónoma. Vamos a poner un ejemplo: ¿el hecho de que la ley haya concretado durante años que la comisión que juzgue una tesis debe estar formada por cinco personas asegura en algo la calidad de la tesis? ¿No sería mejor que, al tratarse de una cuestión meramente técnica y académica, cada universidad decida los sistemas mejores para la lectura y defensa de una tesis? ¿Por qué se debe regular desde el exterior la forma de contratación del profesorado? ¿Qué pintan los sindicatos cuando sus representantes acaban negociando con los responsables universitarios cuestiones meramente académicas?

Así, esta falta de confianza se traduce en normativa: la universidad acusa un exceso de reglamentación a todos los niveles. Se piensa que la normativa, la legislación general y particular va a hacer posible un buen funcionamiento, y es más garantista tanto para el alumno como para los propios empleados o para la sociedad. No es verdad. Un exceso de normativa añade confusión e incita al empleado —que en otro contexto podría tomar una decisión para solucionar

los problemas que llegan a su mesa—, a parapetarse tras murallas de reglas y artículos y escapar de sus responsabilidades. No vaya a ser que la adopción de una decisión acabe chocando con alguna normativa desconocida en ese momento. Al final, la norma acaba siendo menos garantista.

3.4. *Planes de estudio*

La aplicación práctica de la LRU se tradujo, asimismo, en un diseño de los planes de estudio que han creado serios inconvenientes a la universidad: aunque cortados, como veremos, por un patrón común, se produjo en las distintas carreras una especialización sobredimensionada desde el primer año de carrera. Los estudios universitarios acabaron convirtiéndose en carreras de enorme especialización desde el principio. Así, el objetivo fundamental de una universidad que debe ser «enseñar a aprender», enseñar a formar personas flexibles y capaces de adaptarse a circunstancias nuevas (máxime en momentos agitados de cambio, como los sucedidos a partir de la puesta en marcha de la LRU), fue sustituido por el concepto de «aprender muchas cosas». El resultado de este planteamiento tuvo consecuencias funestas en algunos aspectos:

— La excesiva especialización impidió el conocimiento de materias de tipo general.

— Se originó de inmediato una necesidad de recursos muy grande, puesto que había que crear grupos distintos para cada especialidad: si la universidad (o el decreto de estudios correspondiente) indica que las matemáticas de primer curso de los estudios de química deben tener 6 créditos, mientras que los mismos alumnos de biología deben tener 9, la universidad se ve obligada a hacer dos grupos (con dos profesores) allí donde antes no había más que uno.

Pero, en cualquier caso, y con la perspectiva de los años, parece que el modelo universitario impulsado por la LRU (excesiva intervención de la administración central, excesiva especialización, excesiva reglamentación, excesiva falta de confianza en los universitarios) dio origen a algo mucho más grave: las universidades españolas se convirtieron en universidades clónicas unas de otras, apenas diferenciadas en tamaño y en oferta de titulaciones. En el fondo, los estudios eran muy similares en los distintos centros, por lo que la movilidad del universitario era inexistente, y las familias se acostumbraron a reclamar centros cercanos a su propio domicilio. Cuantos más mejor. La transferencia de las competencias a las Comunidades Autónomas hizo el resto.

En el sistema universitario español, por otra parte, no existía el concepto de «currículo», habitual en otras partes del mundo. Es cierto que tras la primera renovación de los planes de estudio en la década de los 90 se hablaba de «líneas curriculares» en algunas carreras, pero se trataba de un concepto con significado distinto del que era habitual fuera de aquí. Aquí se refería a agrupaciones de materias con cierta conexión entre sí que eran ofrecidas en bloque en algunas titulaciones, algo así como una «especialidad» dentro del plan de estudios. De este modo, algunas carreras ofrecían varias «especialidades» («itinerarios», se decía), mediante la agrupación de asignaturas en grupo. El currículo en universidades extranjeras se refiere más bien a un proceso de aprendizaje global que se ofrece al alumno con una labor conjunta entre los profesores, bajo la tutela de la propia universidad. Es decir, es el alumno, bajo la dirección y con la ayuda de un tutor, quien en última instancia se va confeccionando de forma flexible su propio currículo, seleccionando las materias que más le convienen, teniendo en cuenta sus conocimientos previos, expectativas, etc. La renovación de los planes de estudio desde esta perspectiva resulta, por tanto, bastante más complicada. La terminología

al uso que se ha implantando tras la puesta en marcha de Bolonia (objetivos formativos, competencias a adquirir, etc.) se utiliza, por cierto, de forma bastante más confusa aquí que en el extranjero. En cualquier caso, aquella primera formulación de adaptación de la LRU derivó, al final, en un proceso de negociación entre profesores y departamentos sobre lo que querían y podían enseñar, mientras que ahora se trata (o se debería tratar) de una reflexión sobre lo que los estudiantes deben aprender.

Por otro lado, la estructura tradicional de las titulaciones estaba basada en licenciaturas «túnel» muy largas, que podían concluir en unos másteres que eran más unos certificados de especialización de postgrado sin valor académico, o en doctorados, que estaban muy vinculados a profesores individuales, según un esquema que en absoluto es habitual en el mundo. A veces, tras el trampeo de normas pertinente, se hacían ambas cosas a la vez.

Todo eso en cuanto a los planes de estudio. Desde otra perspectiva, se ha criticado con frecuencia la creación de excesivas universidades por parte de las comunidades autónomas. En opinión de muchos observadores se ha caído en una especie de provincialismo: cada provincia aspiraba a tener, y reclamaba para sí, al menos una universidad. En la medida de lo posible, que ofertara tantas titulaciones como su vecina. Si ello no era posible, que ofertara al menos unas cuantas. Luego, esas peticiones se trasladaban a las ciudades: la segunda ciudad de una provincia debía contar, si no una universidad, sí al menos con algún centro que ofertase estudios universitarios. Con la perspectiva de los años, y el impacto brutal de la demografía en el descenso del número de estudiantes universitarios, se ha llegado a mirar con envidia a aquellas autonomías que no cayeron en la tentación de crear universidades uniprovinciales.

Con todo, desconocemos si esta opinión está bien fundamentada: existen magníficas universidades en el mundo

que son muy pequeñas, y el sistema de EEUU impulsa con particular eficacia las llamadas *community colleges*³³. El problema no está, quizás, en el tamaño, sino en la incapacidad para admitir la variedad de las universidades: no todas las instituciones están preparadas para el impulso de la enseñanza y de la investigación en todos los niveles de la enseñanza superior. Los centros universitarios deberían distinguirse en su misión y en su visión, pero para que ello fuera posible sería necesario que la legislación universitaria se redujese, y se aceptase como natural la diferencia entre las universidades.

De todos modos, una vez deslindada la paja del grano, y con la perspectiva que dan los años, creemos, con todos los pro y contra, y con todas las matizaciones que se quieran hacer, que la LRU supuso, en el fondo, tal como lo señala el profesor Gregorio Peces-Barba «el cierre de ese siniestro periodo y la devolución de la libertad y de la autonomía a la Universidad»³⁴. La LRU dio origen a la nueva universidad española.

4. Una selva de titulaciones

Muchos universitarios, tanto profesores como alumnos, habían salido a otros países o mantenían acuerdos de colaboración en distintos campos. Sin embargo, las titulaciones

³³ Se trata de universidades que aquí serían consideradas como universidades de barrio o municipales, o incluso centros de FP: centros pequeños que imparten titulaciones muy generales, o muy especializadas, de dos años. Existen miles de ellas en EEUU. Atienden también a estudiantes a tiempo parcial, personas que compaginan trabajo y estudios, hijos de familias humildes, etc. En ocasiones, son la base sobre la que se van asentando centros superiores de mayor prestigio. Un ejemplo de organización universitaria pública: el estado de California.

³⁴ Gregorio Peces-Barba (2002), «Elogio de la LRU» en el diario *El País* (18/09/2002).

ofertadas, la duración de los estudios, el tiempo que los estudiantes necesitaban para sus cualificaciones (para adquirir sus destrezas y conocimientos), variaba enormemente de un país a otro, e incluso en el mismo país había estudios terciarios de características muy diferentes y muy poco comparables o entendibles con lo que sucedía en el país vecino. Lo cierto es que la dificultad para «entender» los estudios, en unos momentos en los que la información desde el exterior fluye con mucha rapidez, se extendían al interior de los países también.

4.1. *Difícil legibilidad de las titulaciones españolas en el exterior*

Hay que señalar la inconsistencia en el retrato final que presentaba la estructura tradicional de la educación superior española con respecto al resto del mundo: ¿a qué equivalía internacionalmente una licenciatura tradicional? Se decía a la vez que tenía validez de máster (pero sin que se haya cursado la titulación intermedia de «*bachelor*») y que era un grado (ya que el postgrado comienza *después* de la licenciatura y muchos estudiantes españoles van a EEUU y otros países después de la licenciatura para estudiar... un máster). La licenciatura no puede ser a la vez un máster y un título que da acceso a un máster. De esta confusión inicial surgieron las dificultades específicas en España para integrar el nivel de «máster» como titulación oficial en el nuevo esquema propuesto por Bolonia.

4.2. *¿Una selva de titulaciones incluso dentro de España?*

En España existían estudios superiores encuadrados en la FP, estudios postsecundarios de encaje difícil (música tradi-

cional en conservatorios, frente a estudios de musicología ofertados por algunas universidades como licenciaturas de segundo ciclo), distintos niveles en ingenierías (técnicas y superiores, desconocidas en otros sitios), etc. Pero es que incluso el nivel de dedicación a esos estudios, en cuanto a horas de clase y trabajo que el alumno debe dedicar en casa, ha variado según las universidades dentro de cada país, como decíamos. Mucho más, desde luego, si la comparación se establece entre países.

Veamos estos datos ³⁵. La tabla que figura a continuación refleja el número de horas lectivas que dedican los estudiantes a distintas especialidades en el conjunto de las universidades británicas y las que se agrupan en el *Russell Group* ³⁶:

| Especialidad | Universidades británicas | Russell Group |
|---------------------------|--------------------------|---------------|
| Medicina y odontología | 21,3 | 21,3 |
| Ciencias biológicas | 14,8 | 16,3 |
| Veterinaria | 22,2 | 26,4 |
| Ciencias físicas | 17,2 | 18,9 |
| Matemáticas e Informática | 15,9 | 17,1 |
| Ingenierías | 19,3 | 20,4 |
| Arquitectura | 16,4 | 16,1 |
| Ciencias sociales | 10,9 | 10,8 |
| Derecho | 11,6 | 11,8 |
| Historia y Filosofía | 8,4 | 8,0 |
| Educación | 13,6 | 9,5 |
| Conjunto | 14,2 | 14,4 |

³⁵ Los datos están tomados, simplificados, de EUROSTUDENT (http://www.eurostudent.eu/abt2/ab21/Eurostudent/index_html).

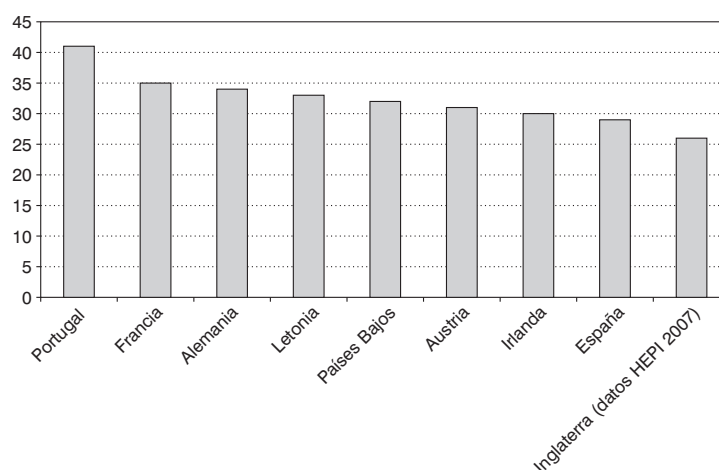
³⁶ Una agrupación de las 20 universidades más importantes del Reino Unido: <http://www.russellgroup.ac.uk/>.

UN CAMINO MÁS LARGO Y ARDUO EN ESPAÑA...

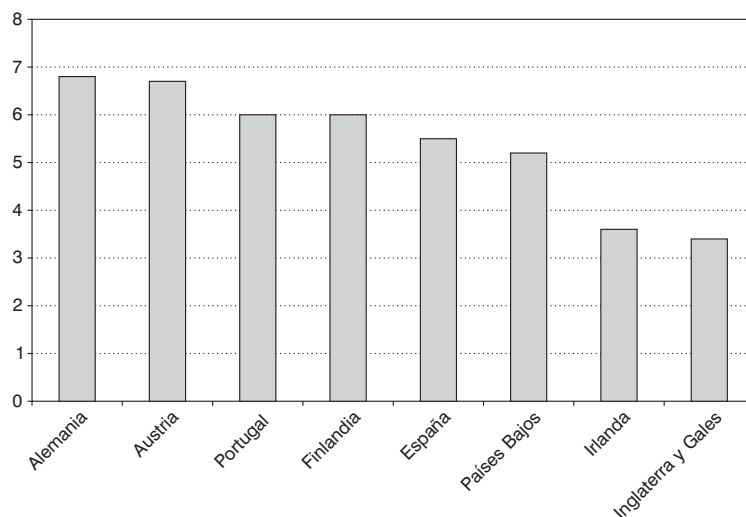
La segunda tabla refleja el número total de horas semanales de trabajo (clase más trabajo en casa) que cada estudiante dedica a sus estudios:

| Especialidad | Universidades británicas | Russell Group |
|---------------------------|--------------------------|---------------|
| Medicina y odontología | 35,9 | 36,1 |
| Ciencias biológicas | 25,0 | 26,7 |
| Veterinaria | 33,7 | 37,7 |
| Ciencias físicas | 28,0 | 30,3 |
| Matemáticas e Informática | 26,0 | 28,6 |
| Ingenierías | 29,2 | 30,2 |
| Arquitectura | 31,1 | 33,3 |
| Ciencias sociales | 22,0 | 23,7 |
| Derecho | 26,5 | 31,4 |
| Historia y Filosofía | 22,5 | 24,7 |
| Educación | 25,3 | 21,4 |
| Conjunto | 26,0 | 26,7 |

El cuadro siguiente refleja el número de horas de trabajo semanal que necesita el estudiante para acabar sus estudios (media de todos ellos), dependiendo del país en el que estudie.



Finalmente, este último cuadro refleja el número de años que necesita un estudiante para obtener el grado, dependiendo del país en que realice estudios:



Para colmo, estos estudios terciarios se cursan en centros de tipo muy diverso, según países: universidades, instituciones de ciencias aplicadas que se llaman «politécnicas», *Fachhochschulen*, *hoogescholen* (orientados casi en exclusiva hacia el mercado laboral), instituciones independientes como escuelas de medicina (en otros países integradas por completo en universidades), conservatorios, u otro tipo de centros centrados en los cursos superiores de la enseñanza secundaria y en los inferiores de la terciaria. No se conocen en Europa lo que en EEUU se llaman «*liberal arts colleges*». Y existen, también, sobre todo en el Este, instituciones de educación superior con ánimo de lucro.

Todo ello planteaba, en fin, un difícil punto de partida para comenzar con ánimo alto el proceso.

CAPÍTULO 4

¿Por qué se han retrasado las reformas del EEES en España?

1. El espacio europeo de educación superior en la universidad española: punto de partida

1.1. Planes de estudio derivados de la LRU

La puesta en marcha del Proceso de Bolonia, a principios de siglo, se produjo en un momento en el que la universidad española arrastraba todavía los efectos derivados de la aplicación de la LRU y normativa subsiguiente. La primera aplicación de la ley en la renovación de los planes de estudio, que costó meses de discusión y esfuerzo al personal universitario, fue seguida de nuevos cambios a los pocos años, para tratar de componer ciertas distorsiones que se habían producido en los primeros años: adecuación de créditos, asignación de materias, horas de trabajo por crédito, etc. Cuando las aguas parecían estar más o menos tranquilas, con las propuestas de los más inmovilistas siempre encima de la mesa, se promulgó la Ley de Ordenación Universitaria (LOU), con el gobierno del PP, en diciembre de 2001. Aquello trajo nuevos cambios en la universidad. En el horizonte siempre estaba presente, de un modo u otro, con mayor o menor fortuna, Europa. De modo que se puede decir que la universidad española, con sus responsables y servicios al frente y, en particular, el profesorado, está viviendo una sensación de cambio permanente prácticamente desde la promulgación de la LRU en 1983. De ese modo,

se ha acabado instalando la sensación del ciclista: parece que todo se viene abajo si se acaban los cambios. La cuestión es pedalear. Así que no ha pillado de sorpresa a la comunidad universitaria la aparición de Bolonia.

El EEES vuelve a incidir sobre el tema de las titulaciones y los planes de estudio y es este uno de los objetivos principales que se marcan los ministros de educación al impulsar los nuevos cambios a partir del siglo XXI. El impacto de la LRU no había conseguido ordenar el tema: no todas las titulaciones eran de cuatro años, aunque algo de eso se pretendió en un principio. Las titulaciones «serias», como ingenierías, arquitectura, medicina, etc. requerían más años. Los universitarios españoles no eran conscientes, quizás, de que la percepción sobre lo que son «estudios serios» y «no tan serios» podía variar de un país a otro. De modo que había un desajuste entre unas titulaciones y otras y España, a diferencia de otros países, presentaba una estructura de titulaciones para todos los gustos: carreras universitarias de grado medio o alto, de diferentes años. La situación de las ingenierías y de arquitectura era paradigmática en este sentido: había ingenieros y arquitectos de distinto nivel (los «técnicos», frente a los «superiores»).

Los intereses personales de algunos universitarios requerían también unas titulaciones de tramo más largo, incrementando de forma innecesaria el número de asignaturas, cuando observaron que, dadas las circunstancias, se encontraban en situación inmejorable para «colocar» como profesores a sus colaboradores más cercanos. Según datos facilitados por el Ministerio, en el curso 2000-2001 había 81.022 profesores en la universidad española, distribuidos de la siguiente manera, y según la evolución siguiente a lo largo de los años ³⁷:

³⁷ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2003).

¿POR QUÉ SE HAN RETRASADO LAS REFORMAS DEL EEES...?

| | Cursos | | | |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1992-93 | 1997-98 | 2000-01 | 2001-02 |
| Catedráticos Universidad | 5.261 | 6.739 | 7.419 | 7.746 |
| Prof. Titulares Universidad | 15.449 | 21.297 | 24.466 | 26.012 |
| Catedráticos Escuela Universitaria | 1.190 | 1.728 | 2.008 | 2.167 |
| Prof. Titulares Escuela Universitaria | 9.164 | 11.225 | 12.080 | 12.278 |
| Otro profesorado | 23.950 | 32.073 | 35.049 | 36.167 |
| Total | 55.014 | 73.062 | 81.022 | 84.370 |

De entre todos estos profesores, 35.049, casi la mitad (43%) pertenecían al grupo de profesores no numerarios (a comienzos de la década de los 80 la situación era aún peor, porque la inestabilidad afectaba a más de las tres cuartas partes del profesorado ³⁸). Es decir, el volumen de profesores asociados era muy grande. Se trata de una figura contemplada en la LRU, para contratar personas con experiencia empresarial y profesional, pero pervertida en su uso, por cuanto que se utilizó como primer paso en la carrera académica que inicia una persona cuando se incorpora como profesor en una institución universitaria. Lo cierto es que tampoco había otro sistema mejor para hacer frente a los miles de alumnos que llamaban a las puertas, dado que un profesor titular o un catedrático no se pueden improvisar. Pero la anomalía de esta situación, que se fue convirtiendo casi en endémica y tradicional (lograda la estabilidad de los PNN, aparece de nuevo la figura de asociado en condiciones contractuales no muy distintas en el fondo), era evidente. Es cierto que algunas universidades se resistieron a la utilización de esta figura con distintos fines a los previstos en la legislación, pero otras muchísimas universidades desvirtuaron desde el principio el uso de estas figuras (Profe-

³⁸ CRUE 2000, 34.

sor Asociado o Profesor Ayudante). Se produjeron incluso interpretaciones muy diferentes de la ley en unas universidades y en otras. Los cambios en los planes de estudio se aprovecharon en la mayoría de las universidades públicas para que personas del entorno de los departamentos (becarios, ayudantes, doctorandos, etc.) pudiesen poner un pie en la universidad, contratados como asociados.

Así, la discusión sobre los planes de estudio, asignaturas, horas de docencia, etc., ocultó en muchas ocasiones que los verdaderos intereses de los participantes no consistían tanto en la elaboración de unos planes racionales como en el intento (muchas veces exitoso) de que becarios o profesores sin estabilidad encontrasen una plaza que encajara con sus intereses (los intereses de las «fuerzas vivas» de los departamentos y centros). Por lo que, desde ese punto de vista se perdió una buena oportunidad para promover unos planes de estudio un poco más racionales. Los intereses personales, las modas, una falta de visión quizás, o la desidia por conocer lo que se hace en las buenas universidades del mundo, originaron unos planes excesivamente volcados en la especialización, ya desde el primer curso, y con una carga de clases para el alumno muy exagerada. Alargar los estudios poniendo sobre la mesa asignaturas más o menos repetidas, y materias de interés más que limitado, se convirtió en una de las tareas favoritas de muchos profesores universitarios.

El proceso era muy perverso: primero se proponían nuevos títulos a partir de especialidades académicas o de investigación; ante el nuevo título detectado se creaba un departamento o un área de conocimiento especializada a la que se confiaba la impartición de las materias troncales; de ese modo se cumplían los deseos de parte del profesorado de buscar un hueco en el que funcionar de manera más o menos autónoma. Se escuchaba poco, en general, a las demandas que planteaba la propia sociedad.

Por otro lado, tampoco funcionaban las pasarelas entre estudios con la eficacia y flexibilidad esperables. Quizás el acuerdo europeo se presentaba como una oportunidad para solucionar con su aplicación lo que se demostraba imposible si la responsabilidad única era del ministerio. En efecto, el EEES intenta, entre otras cosas, dotar a todos los planes de estudio de un marco organizativo, en cuanto a años de estudio y horas de trabajo, más o menos común. Intenta poner un poco de orden en medio de la selva, siguiendo, solo en parte, un modelo que se ha revelado eficaz en otros continentes: fijación de créditos necesarios para obtener el grado; fijación de créditos para el máster; fijación de créditos para el doctorado.

El intento de aplicar esa estructura mínima organizativa en España, y hacerlo, además, para el curso 2010-2011, como se preveía en un principio, se topó con no pocas dificultades. Sin embargo, la universidad de comienzos del siglo XXI poco tenía que ver con la universidad de los años 80, como hemos indicado. Así como entonces se había producido un cambio cualitativo con respecto a la universidad franquista, del mismo modo, la universidad de comienzos del XXI estaba muy lejos del modelo imperante 20 años atrás. En estos párrafos se comentan algunos de los rasgos que reflejan la universidad española a comienzos de siglo.

1.2. *Investigación*

Uno de los objetivos básicos de la universidad es el fomento de la investigación. Cuando asistimos, con el inicio del nuevo siglo, a los primeros pasos serios para la implantación del EEES, la investigación que se hace en la universidad española tiene poco que ver con lo que se hacía en el momento en que se abordó la reforma de la LRU, en la década de los 80. Es cierto que en esos momentos el esfuerzo

inversor realizado en el país seguía siendo comparativamente bajo, y que estaba en el furgón de cola en Europa. Pero la década de los ochenta, «los felices ochenta»³⁹, en palabras de Juan Rojo (2001-2002), supusieron la puerta de entrada de la modernidad en España, también en la investigación: entre 1986 y 1998, el gasto en I+D se había duplicado, al igual que se había más que duplicado el personal dedicado a la investigación. Y eso, claro, estaba rindiendo frutos: la contribución de la producción científica española en el conjunto de la producción mundial era en 1986, según datos del *Science Citation Index*, algo superior al 1%, mientras que en 1998 había superado el 2,4%. Cifras muy modestas, si se quiere, pero que indicaban que la universidad estaba cambiando de forma radical en este capítulo. El esfuerzo de financiación de I+D había pasado del 0,61% del PIB al 0,89%, aunque los indicadores de innovación y dependencia empeoran en esos años⁴⁰. Ese crecimiento se debe, en gran medida, a las universidades. Mientras los gastos en I+D se incrementan un 43% en organismos públicos y un 80% en las empresas, en las universidades se incrementan nada menos que un 257%. Los investigadores ligados a la universidad están presentes en el 74% de las publicaciones del *Science Citation Index* y su contribución neta representa, en el conjunto de investigadores españoles, más del 53%. Había habido una mejora sustancial del nivel de los investigadores universitarios españoles, tanto en cantidad como en calidad: en esos momentos, los investigadores españoles tienen un grado de internacionalización importante, y publican codo con codo con investigadores extranjeros, ya que uno de cada cuatro artículos que publican lo

³⁹ Juan Rojo (2001-2002).

⁴⁰ Todos los datos tomados, mientras no se indique lo contrario, son de Miguel Ángel Quintanilla (2001). Rojo indica que en los 70 la inversión en investigación suponía el 20% de la media europea.

hacen junto con un extranjero. Esa importancia se incrementa en los años que siguen.

Juan Rojo señala los siguientes elementos como fundamentos para explicar el impulso adquirido por la investigación en años posteriores:

— El empuje y presión de jóvenes investigadores que se habían formado en laboratorios de prestigio y volvía de nuevo a España.

— Las consecuencias de la creación de las universidades autónomas a las que hemos hecho referencia: Barcelona, Bilbao y Madrid.

— La creación de la Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica (CAICYT) en 1958, que comenzaría una década después sus evaluaciones científico-técnicas.

La LRU (1983), la Ley de la Ciencia (1986), que crearía la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP) y la integración en Europa harían el resto. No fue ajena a este proceso la introducción de los llamados «sexenios» que premian el esfuerzo investigador personal de los profesores universitarios. El país estaba pasando de una situación en la que la investigación estaba atomizada, y muy poco coordinada, a una situación en la que se pretendían utilizar los parámetros comúnmente utilizados en el resto de los países más desarrollados. Aunque, como señala Emilio Muñoz (2001-2002), en los albores del siglo XXI, es decir, cuando se pone en marcha el proceso de Bolonia, todavía España «permanece desestructurada en su sistema científico-técnico». Los mecanismos de transferencia de tecnología, en este contexto, son, por supuesto, muy débiles. Además, como se verá más tarde, la universidad española ha carecido de una verdadera carrera investigadora, porque la carrera académica se ha diseñado pensando siempre en las tareas docentes del profesor. Y fuera de la universidad tampoco ha habido demasiados puestos de trabajo, lo que ha hecho que muchos investigadores doctores han optado por marcharse del

país tras cumplir 30 años (Tuson, 2001-2002). Sin embargo, y esto es paradójico, el sistema de selección del profesorado implantado en la LRU concedía una importancia primordial al currículo investigador de los aspirantes a una plaza. Al final, se contrataba profesorado por razones exclusivas de docencia, teniendo en cuenta las necesidades docentes y sin tener en cuenta las necesidades de investigación, pero se valoraban, por encima de todo, los méritos de investigación.

Con todo, es conveniente matizar un poco más todo esto. Es cierto que se partía prácticamente de la nada. Es cierto también que cuando se parte de muy abajo, cualquier paso es percibido como un salto casi de gigantes. Pero los datos son tozudos, y cuando se comienza a hablar de la necesidad de impulsar el proceso de Bolonia en España, la situación es la que sigue: en 1997, el gasto en I+D ejecutado por las universidades era el 0,28% del PIB, muy inferior a la mayoría de los países avanzados. La universidad refleja al final la situación del conjunto del sistema, porque las cosas no están mejor si cogemos todo el gasto ejecutado dentro del estado en I+D (0,86 del PIB en España frente al 2,2% en el conjunto de países de la OCDE). El gasto realizado en España por habitante equivalía sólo al 36% del gasto por habitante realizado en el conjunto de la Unión Europea. El Informe Bricall ⁴¹ señala lo siguiente: *La tasa de cobertura de la balanza tecnológica española apenas alcanza el 10%, mientras que en Alemania y Francia es del orden del 75% y en el Reino Unido del 80%. En los sectores de alta tecnología, la tasa de cobertura ha alcanzado el 0,86%, partiendo del 0,72% en 1988. La cuota española de producción científica durante el mismo periodo ha pasado del 1,3% al 2,3% del total mundial* ⁴². Tam-

⁴¹ CRUE 2000, 39.

⁴² Con frecuencia se tiende a mezclar conceptos que son muy diferentes: las inversiones en I+D, la ejecución, la publicación de los resul-

bién estaban desequilibrados, en comparación con otros países europeos, los porcentajes de participación en I+D de la empresa privada y de las administraciones públicas: estas contribuían en España con un porcentaje superior al 52%, mientras que la media de la OCDE no llegaba al 34%. Las desigualdades territoriales internas dentro de España eran, por otro lado, notables.

La investigación, finalmente, está también vinculada de un modo u otro a la innovación: se trata de un proceso complejo, largo, interactivo y altamente sectorial, que puede comenzar en un laboratorio y acabar, aunque no necesariamente, en un producto que alguien pone a la venta. En los distintos pasos de este proceso intervienen múltiples actores, muchos de ellos externos a la universidad, pero todos ellos contribuyen a crear riqueza en una sociedad. La innovación es, al final un producto social en el que han intervenido agentes de muy distinto tipo (universidades, centros tecnológicos, empresas, proveedores, etc.), de modo que los procesos innovadores pueden ser a su vez el producto final de sistemas regionales o transnacionales de colaboración.

Por esa misma razón, cuando se habla de ciencia o del fomento del desarrollo tecnológico, estamos hablando de un fenómeno complejo que tiene en cuenta múltiples factores: la investigación básica, fomentada sobre todo desde el ámbito público; transferencia de resultados entre distintos agentes; colaboración entre entidades públicas y privadas; aplicación de tecnologías modernas a las empresas, etc. En toda esta cadena, estamos hablando al final de la sociedad del conocimiento, la universidad juega un papel central, como hemos indicado.

tados, etc. Son distintos indicadores, que miden cosas muy diferentes, de la actividad investigadora.

1.3. *Aumento en el número de universidades*

La reforma universitaria iniciada con la LRU y toda la normativa posterior que se deriva de ella tuvo como consecuencia un incremento notable del número de centros universitarios en España: si en 1980 había 33 universidades, veinte años más tarde el número se había disparado a 68. Es cierto que algunas de estas universidades nacen por la partición de otras previas, o por la transformación en una nueva universidad de centros privados que estaban adscritos a una universidad pública (la Universidad de Mondragón, privada, surgió como consecuencia de la transformación en universidad de algunos centros que estuvieron adscritos durante años a la Universidad del País Vasco). Aparecen también universidades de nuevo cuño, tanto públicas (Universidad de la Rioja, y numerosas otras), como privadas (Universidad Antonio de Nebrija). Años más tarde, en el curso 2009-2010 hay 77 universidades, de las que 50 son públicas. De entre todas ellas, 5 son universidades no presenciales (1 pública y 4 privadas). Hay, además, otras dos universidades que sólo imparten programas especializados de postgrado ⁴³. Aunque el número de universidades privadas es importante, tan sólo acogen al 11% de los estudiantes de grado (Primero y Segundo Ciclo).

Todo ello tiene como consecuencia un reordenamiento de las enseñanzas universitarias y una redistribución regional de las actividades de I+D. Era, también, una consecuencia natural de la transferencia de las competencias en materia universitaria a las comunidades autónomas. Todas las comunidades quieren su universidad, y si son multiprovinciales, cada provincia reclamaba también la suya. Se ha achacado a esta proliferación de universidades el encarecimiento del sistema, y es evidente que el sistema es más caro

⁴³ Ministerio de Educación, (2009).

en la actualidad que hace 30 años, pero también se atienden muchas más necesidades: hay más alumnos, se hace mucha más investigación y la presencia social de la universidad es bastante mayor.

Todos los grandes cambios que se han ido promoviendo desde el Ministerio han venido acompañadas de una máxima, escrita o no, que decía lo siguiente: «Cambio a coste cero». Y jamás se ha cumplido, claro, porque es imposible realizar ningún cambio que merezca ese nombre si no se realiza una inversión previa. Mucho más en un modelo tan esclerotizado como el español. Lo mismo pasa con la aplicación del EEES: se debe hacer a coste cero. Pero es evidente que tendrá costes importantes, aunque la tendencia en la evolución del alumnado es a la baja, al contrario de lo que sucedía en la década de los 80, que se iba claramente al alza (más o menos hasta dos años antes de finales de siglo). De hecho, en los últimos 20 años el número de estudiantes de grado se ha incrementado un 34,2%, aunque en la última década el descenso ha sido superior al 13%, según los datos oficiales del Ministerio de Educación (2009).

En cualquier caso, ante la proliferación de las universidades se han mantenido posiciones que responden más a tópicos sin demasiado fundamento que a conclusiones derivadas de estudios serios, con independencia de que en el fondo tengan razón o no (para saberlo, hay que utilizar argumentos más convincentes que unas afirmaciones intuitivas): en más de una ocasión hemos escuchado que el hecho de que la Universidad del País Vasco (situada entre las de mayor número de alumnos en la península) haya sabido mantener su unidad es algo modélico, en comparación con lo que ha sucedido en autonomías como la gallega o la catalana. Bien: quizás sea así, o quizás haya que ver si una universidad con centros en varias provincias no genera, a su vez, unas dinámicas de funcionamiento mucho más complicadas y engorrosas (con su coste correspondiente, a veces

difícil de cuantificar) que las observables en una universidad de menor tamaño.

Son muchas las razones que explican el incremento del número de universidades. Algunas razones son políticas y otras, las más importantes, obedecen a razones estrictamente demográficas: desde los años 80 se había iniciado un proceso de socialización del acceso a la enseñanza universitaria de enormes proporciones ⁴⁴. Se trata de un proceso que se da en todos los países, dependiendo del grado de desarrollo económico. En España se dio con más fuerza en las dos últimas décadas del siglo XX, de modo que en el cambio de siglo un porcentaje muy fuerte de jóvenes asiste a la universidad. En concreto, según el «Informe Bricall» al que nos referiremos más adelante, la tasa de acceso (nuevos matriculados con relación a la población en edad teórica de iniciar los estudios) era ya en 1992 del 41% en los hombres y del 46% en las mujeres ⁴⁵.

1.4. *Excesiva normativa y excesiva burocracia*

Este es uno de los males endémicos del sistema universitario español. Se trata de una verdadera lacra, que la normativa derivada de la LRU acentuó aún más. La obsesión por el control, la obsesión por evaluar previamente hasta el mínimo detalle para realizar una investigación, por ejemplo, pidiendo, sin embargo, no muchas cuentas en los resultados finales. Esa ha sido durante años la tónica: un agota-

⁴⁴ En realidad, la tendencia es anterior, pero no es lineal. En los últimos años de la década de los 70 se había producido un estancamiento (e incluso un decrecimiento), por razones que no vienen al caso aquí. El crecimiento en la década de los 80 es, por tanto, una segunda fase de crecimiento.

⁴⁵ Hay que tomar estos datos con cierta precaución: los señalamos aquí como indicadores de tendencias, sobre todo.

dor viaje para rellenar formularios del más diverso tipo, puesto que los del Ministerio son distintos a los requeridos por la Autonomía, y los de la Autonomía son distintos a los que pide la universidad. Exhaustivos controles a priori, con una falta de criterios en la evaluación preocupante en ocasiones: no son nada extraños los casos en los que un mismo proyecto obtiene financiación en el Ministerio (con una competencia mucho mayor) tras haber sido rechazado en una evaluación autonómica. Controles previos, y no posteriores, que sería lo deseable, aunque las cosas han ido también cambiando en esto poco a poco. Todo ello respondía, en el fondo, a la falta de confianza en la universidad.

La falta de confianza que los políticos han mostrado en general con la universidad, unida al hecho de que la mayoría han pensado que la calidad de las universidades se asegura mediante decretos y leyes, ha tenido consecuencias nefastas para la institución. En el fondo late la concepción de que la universidad es una empresa con sede central y con múltiples sucursales diseminadas por toda la geografía. La universidad no se cambia con decretos, no se cambia, al menos, sólo con decretos, porque se tiene que producir un cambio radical en la cultura universitaria que tiene que discurrir entre dos ejes:

— Confianza en la universidad, que equivale a autonomía.

— Asunción de responsabilidades entre los propios universitarios: el universitario se cree dueño de múltiples competencias, pero quizás no ha asumido que también existen responsabilidades ligadas a esas competencias; debe asumir, también, lejos de la política y práctica sindical al uso que, siendo todos iguales en el punto de partida, podemos y debemos ser muy diferentes en el de llegada. Y deberán ser premiados los que más contribuyan, y se pedirán responsabilidades a quienes no sean capaces de contribuir.

Todo eso, por supuesto, no lo arregla una normativa que, cuanto más prolija, más incapacidad muestra para fomentar la distinción y la diferencia. Es necesario que las universidades se planteen preguntas muy concretas sobre sus objetivos, y se acepte el hecho de que no todas tienen la misma misión: ¿tan difícil es pensar, por ejemplo, y para empezar por algo, que no todas las universidades tienen que tener programas de doctorado o que, por el contrario, algunas no pueden tener casi más que programas de doctorado?

La universidad se debe diferenciar de la gestión política, tiene que mantener una completa autonomía (con controles «a posteriori» y no «a priori», como sucede en la actualidad) en su funcionamiento. Esa es la única manera de que se generen en su seno dinámicas propias e independientes que harán posible la diferencia.

Con el paso de los años, a comienzos de siglo, cuando se empezaron a introducir las reformas del EEES, nos encontramos con un sistema universitario en donde se regulan hasta el límite las cuestiones más absurdas. Por poner un ejemplo: aun tratándose de una cuestión absolutamente académica, la normativa regulaba los tipos de ejercicios que debía hacer un aspirante a ocupar una plaza de profesor titular o de catedrático, la duración de los mismos, la composición de los tribunales, etc. Se pretendía con ello superar la situación anterior a 1983, en la que las cátedras se repartían en Madrid al albur de unas oposiciones cuyo resultado, en la inmensa mayoría de las veces, estaba amañado de antemano, por más que las formas pareciesen indicar lo contrario. El resultado, tras la LRU, resultó casi igual, aunque ahora las formas fuesen distintas. Maravall (1986, 24) señala que el 80% de los candidatos seleccionados para plazas universitarias provienen de los propios departamentos, son de la «casa». En el sistema anterior casi el 100% provenía de alguna de las «escuelas» controladas por unos pocos catedráticos.

Una excesiva normativa no hace nunca mejor un sistema. Seguramente lo empeora, y ese es el caso del sistema universitario español. La LRU contribuyó a crear un sistema en el que cualquier decisión, por pequeña que fuese, estaba sometida a múltiples filtros e informes previos de las más diversas comisiones, llevado por un afán «democratizador» que bebía a partes igual del mayo francés de 1968 y de la reacción contra el franquismo. Así, era extraordinariamente difícil que los cargos directivos (rector, decano, etc.) pudiesen tomar decisiones con un mínimo de rapidez, y el sistema en su conjunto se prestaba a la arbitrariedad más absoluta siempre que hubiese un universitario dispuesto a meter horas en hacer la vida imposible a alguien y procurar hacer un poco más difíciles las cosas. Por poner otro ejemplo: el Consejo de Departamento tenía que aprobar el reparto de asignaturas o la relación de profesores de tercer ciclo. En el consejo había representantes de estudiantes y de PAS (a veces, en el departamento no había más que un único PAS, que es el que estaba representándose a sí mismo en la práctica), mientras que experimentados profesores estaban fuera del Consejo, elegido mediante listas. Pues bien: el voto de un estudiante o de ese PAS podía inclinar la balanza a un lado o a otro en caso de conflicto. Es decir, el voto de un estudiante, que podía estar recién incorporado, podía acabar valiendo más que el de un profesor experimentado y reconocido para decidir cómo y quién iba a impartir el doctorado. Si había división en el departamento porque los intereses personales de sus miembros no se ponían de acuerdo en una cosa tan simple como la selección de profesores de tercer ciclo, pongamos por caso, el voto de un estudiante podía acabar dirimiendo la cuestión. Lo cual resulta ciertamente absurdo.

La modificación de los planes de estudio, en cuestiones mínimas, generaba una burocracia de difícil solución. La propuesta de cambio en el número de créditos (de 9 a 12,

por ejemplo) de una asignatura optativa que en el mejor de los casos iba a tener 15 alumnos acababa siendo discutida en una mesa del Ministerio a cuyo alrededor se sentaban rectores en activo vinculados de un modo u otro a la rama de conocimiento a la que pertenecía la materia. Antes, por supuesto, se había discutido en varias comisiones internas de la universidad.

Algunas de estas normas han cambiado ya, pero otras conservan su vigencia: no conocemos ningún estudio que se haya ocupado en cuantificar el número extraordinario de horas que se pierden discutiendo tonterías.

La toma de decisiones y la burocracia están ligadas, asimismo, a otra cuestión que ha entorpecido de forma crucial la gestión universitaria: en general, hay una gran disociación entre asunción de competencias y ejercicio de responsabilidades. Un sistema basado en una multiplicidad de filtros y comisiones hace que, al final no se perciba con nitidez quién ha tomado finalmente la decisión. La máxima autoridad tiene que acatar la decisión que tome un órgano colegiado de miembros cambiantes, pero la firma la pone una persona. En otras palabras: aunque todo el mundo reclama competencias, las cuentas se le piden al rector. Así, un director de departamento o un decano presionará para contratar más profesorado, para que se abran grupos de un tipo u otro, para una materia u otra, pero es muy difícil que piense que esa decisión tiene alguna repercusión en los presupuestos generales de la universidad, o que él tiene alguna responsabilidad remota en el hecho de que, tras la contratación del profesor no haya alumnos, por ejemplo. La competencia está sabiamente repartida, pero la responsabilidad es siempre del rector. Este es el esquema con el que ha funcionado la universidad española desde la aprobación de la LRU, y solamente en los últimos años se han ido limando algunas de estas disfunciones.

1.5. *Sistemas de gobierno*

La LRU implantó un sistema dudosamente democrático: la democracia nunca se puede confundir con una participación de comités con muchas competencias y (casi) nulas responsabilidades, que en la práctica impiden gobernar a quien ha sido elegido para ello. Aunque esa decisión era entendible en aquel momento, dadas las circunstancias del país, como se ha indicado en los párrafos precedentes, y encajaba seguramente con el sentir mayoritario de la sociedad y de los universitarios, que veían algo de luz y esperanza con la desaparición del franquismo. Pero se trataba, en todo caso, de un sistema en el que convivían (conviven) órganos de gobierno colegiados (consejos, juntas, etc.) y personales (rector, decano, director, etc.), que se cruzan constantemente, bajo pirámides de mando diferentes. Elegidos todos ellos por la propia comunidad universitaria mediante sistemas de listas cerradas. En el vértice, un órgano llamado «Consejo Social», pretendidamente mixto sociedad-universidad, que aun careciendo en la práctica de responsabilidad alguna en la gestión universitaria, tiene enormes competencias: no es la menor de ellas la aprobación de los presupuestos de la institución.

Por supuesto, no todos los Consejos Sociales han funcionado de modo similar en todas las universidades. En algunos casos ha habido una verdadera y leal colaboración entre el presidente del Consejo Social y el rector de la institución, pero en otras muchas ocasiones el Consejo ha sido sobre todo un auténtico estorbo para una gestión eficaz. Su preocupación central ha estado presidida por el control de las cuentas, y el control de lo que gestiona la universidad, pero un control realizado «desde fuera», sin una auténtica motivación para implicarse de lleno en los problemas de la institución. Al final, en demasiadas ocasiones, se ha convertido en una preocupación más que añadir a las que tiene el

rector, que ha tenido que estar proporcionando información y dedicando no pocos recursos materiales y humanos, tan necesarios para otras actividades, a un órgano que ha aportado más bien poco ⁴⁶.

Ni desde la LRU ni en la normativa posterior, ni en la implantación del EEES se toca para nada esta cuestión del gobierno de la universidad. Se trata de uno de los temas centrales pendientes que tiene el sistema universitario español y que deberá ser abordado en algún momento.

Una institución moderna precisa de un sistema de gobierno diferente del actual y que sea claro y reconocible, sustentado sobre formas de hacer también modernas y flexibles. La cuestión de la gobernanza resulta central para impulsar estrategias de cambio, ante una nueva sociedad y ante una nueva economía, en unas instituciones que resultan ser cada vez más complejas. Sin embargo, no resulta fácil sustanciar en la práctica con medidas concretas esta afirmación general. Ni tampoco resulta fácil decidir, dada la situación española, si es mejor recurrir a instancias externas que puedan forzar cambios (como ha sucedido con el EEES) o si hay que emprender los cambios desde dentro. Probablemente es esta segunda opción la que nos espera, porque no todos los países tienen nuestros problemas, ni todos pueden ser resueltos, a diferencia de la estructura de los planes de estudio, de un modo similar para todo el mundo.

⁴⁶ Desde luego, contrastaba el trato que se autodispensaban los miembros del Consejo Social con respecto al trato que daba la universidad a los miembros de otros órganos de gobierno: el primer acuerdo que tomó el recién constituido Consejo Social de una conocida universidad se refería al monto total de lo que debían cobrar sus miembros por distintas actividades: reuniones, comisiones, etc. Por supuesto, los representantes universitarios que acudían por vez primera a aquella reunión no salían de su asombro. Lo más seguro es que si las universidades hubiesen aplicado esos criterios en su funcionamiento interno, con actividades y sistemas exactamente equiparables, habrían entrado en quiebra desde mucho antes. No era demasiado modélico aquello.

Son muchas las preguntas que sobre esta cuestión nos pudiéramos hacer. Por empezar por una obvia: ¿Es bueno que al rector lo nombre la comunidad universitaria? ¿Es bueno que necesariamente deba ser un catedrático perteneciente a la propia universidad? La respuesta a ambas preguntas es, seguramente, negativa, aunque algunos universitarios se pongan alerta ante esta afirmación. Sin embargo, nada hay de raro en ello: no solo es que esa sea una práctica habitual en otras partes del mundo (desde luego, sucede eso en las universidades más prestigiosas que conocemos), sino porque aquí mismo sucede eso en las universidades privadas sin que el tema escandalice. En nuestra cultura universitaria tenemos demasiado asumido que los universitarios (personas privadas) somos casi los dueños de «nuestra» universidad (institución pública), cuando el papel del profesorado debería reconducirse sobre todo a las buenas prácticas de la enseñanza, a la buena investigación y al mejor consejo (sólo consejo) cuando seamos requeridos para ello por la autoridad universitaria.

La elección del máximo responsable, su relación con el Consejo Social o equivalente, etc., es sólo uno de los problemas. El propio Consejo Social es un órgano que no garantiza de forma debida la autonomía universitaria, puesto que tiene una fuerte carga política, aun cuando la defensa de la autonomía universitaria debería ser precisamente uno de sus objetivos centrales. Una autonomía con dos frentes bien definidos: la universidad debe ser autónoma con respecto a los propios universitarios y las presiones que estos hagan desde dentro a sus responsables; la universidad debe ser autónoma también con respecto a los poderes públicos. Esto sólo lo puede garantizar un órgano cuyos miembros sean elegidos para períodos que no coincidan con legislaturas políticas y que sean elegidos con criterios absolutamente diferentes a los de «cuota de poder» (político, sindical, empresarial, etc.). Los miembros del Consejo Social deben ser

personas que tengan su vida profesional resuelta, sepan sobre educación superior (y si no saben habrá que formarlos, como se hace en otras partes) y sientan realmente una identificación con los intereses de la universidad. Se deberían introducir agentes externos en los Consejos de Gobierno también, porque es imprescindible una mayor participación de la sociedad en el gobierno universitario. Es preciso buscar un equilibrio, distinto del que existe en la actualidad, en los sistemas de gobierno «internos» de la institución y la participación «externa» por parte de la sociedad. Es evidente que esta última debe tener un peso mucho mayor del que tiene en la actualidad.

Hay otras muchas perspectivas que deberían ser analizadas de forma cuidadosa: la separación entre los contenidos académicos y la gestión económica de las instituciones, simplificando los mecanismos de toma de decisión; una gobernanza de tipo vertical, bien sea con nombramientos hacia arriba o, al revés, de arriba abajo, pero con sistemas que se puedan identificar con claridad; participación o no de la propia comunidad, y nivel de participación, etc. Se trata de problemas centrales que deben ser resueltos en el futuro. Lo más probable es que caminemos hacia un despegue mayor del empleado universitario con respecto a los mecanismos del poder, hacia una mayor confianza y colaboración entre autoridades nombradas mediante mecanismos consultivos no obligatorios, etc. Estos sistemas se siguen en otras partes del mundo, con resultados más que aceptables. Deberíamos aprender mucho, por ejemplo, de la Universidad de California, que es una universidad de élite mundial sin dejar de ser pública, y con problemas no muy diferentes en muchas cosas de los que tenemos en las universidades públicas españolas. Sin embargo, su resolución es radicalmente distinta ⁴⁷.

⁴⁷ Se puede consultar, sólo como introducción al tema, a Patricia A. Pelfrey (2004). La Universidad de California organiza, a partir del vera-

1.6. Figuras de profesorado

La LRU modificó y simplificó las figuras de profesorado existentes hasta el momento. A partir de su promulgación, la jerarquía académica universitaria se estableció, básicamente, de la siguiente manera:

1. Catedrático de Universidad (CU).
2. Profesor Titular de Universidad (TU).
3. Catedrático de Escuela Universitaria (CEU).
4. Profesor Titular de Escuela Universitaria (TEU).
5. Profesor Asociado (PA).

El catedrático, equivalente al *full professor* de las universidades anglosajonas, es el máximo grado. En una carrera académica normal, alguien que quiere ser catedrático debe ser previamente TU, aunque la ley contemplaba excepciones a la regla común. Para ser TU se precisa ser doctor. No hay grandes diferencias en las competencias entre los CU y los TU: hay menor número de catedráticos, y sólo alguien de entre ellos puede ser rector. Por lo demás, en algunas comisiones se prevé un porcentaje mínimo necesario de catedráticos, para que la comisión se pueda constituir. Los CEU son también doctores, aunque en la práctica quedaban asimilados a los TU. Los TEU son funcionarios, pero no se le exige el doctorado. En el cuadro previo se observa la distribución de los distintos tipos de profesorado en el sistema universitario español a lo largo de los años. La gran demanda de profesorado durante los 80 y 90 hizo que la mayoría de quienes entraban en la universidad como profesores se acabasen refugiando en la figura de PA. Por otro lado, la inestabilidad en el empleo, junto con la exigencia de que el

no de 2010, un seminario de una semana para explicar el sistema de la universidad a través del UCB Center for Studies in Higher Education, en Berkeley. A ese seminario ha asistido uno de los autores del presente libro.

profesorado fuese funcionario acabó llevando a muchos de ellos a ser TEU. Solo con posterioridad un porcentaje de entre ellos acabó realizando, o está realizando, la tesis doctoral.

A comienzos de siglo nos encontramos, por tanto, con un profesorado universitario que tiene un alto porcentaje, por encima del 50%, de no doctores, lo cual no es en absoluto un indicador positivo si se quiere una universidad de prestigio. Y el sistema es funcionarial, aunque con jerarquías no demasiado marcadas (el voto de un TU vale lo mismo que el de un CU, prácticamente en todo). El sistema funcionarial es otro lastre para la mejora de la universidad (aunque en sus cuentas finales le salga más barato que un contratado, por razones fiscales). No es que un sistema basado en el contrato laboral no funcionarial asegure un funcionamiento mejor, eso no es así. Pero es evidente que puede proporcionar una mayor agilidad y flexibilidad en la gestión universitaria. Hay excelentes profesores que son funcionarios, pero también es verdad que una vez conseguida la plaza, los incentivos de mejora, salvo los famosos «sexenios» de investigación, son mínimos, como no sean los personales para hacer bien las cosas. El propio Secretario de estado llegó a admitir en público que ser «gorrón» resulta muy rentable en la universidad ⁴⁸.

Este sistema funcionarial tradicional ha estado regulado también desde el gobierno central: condiciones de trabajo, sueldos, etc., se fijan en el Ministerio y en los presupuestos generales del estado. Tras la LRU se introducen dos modificaciones legislativas que tienen como fin primar el trabajo bien hecho. De esta forma se introducen los suplementos de investigación (los llamados «sexenios») que evalúan al trabajo realizado durante un período de seis años, y los com-

⁴⁸ Miguel Ángel Quintanilla, El País, 21/08/2007, Sección «Sociedad».

plementos de docencia (los quinquenios), que evalúan la docencia de cinco años. Estos últimos dejaron de ser, ya desde el principio, sistemas reales de evaluación, puesto que se concedían a todo el mundo de forma automática cada cinco años. Los complementos de investigación, concedidos solamente a los funcionarios, marcaron notables divisiones entre profesores competitivos en investigación y los que no lo son. El Ministerio ha venido publicando informes sobre esta cuestión. El más reciente es de 2009 ⁴⁹. Los datos, sin entrar en demasiados detalles, son los siguientes: existen en España (finales de 2008) unos 95.000 profesores universitarios, de los que unos 68.000 tienen dedicación exclusiva. Sólo 48.000 cumplían las condiciones para ser evaluados en algún momento de su vida académica. Se han presentado para ser evaluados unos 37.000, de los que más de 6.000 no han conseguido ninguna evaluación positiva. Con respecto al resto de profesores: 10.135 han obtenido 1 sexenio; 9.193 han obtenido 2 sexenios; 5.698 profesores han obtenido 3 sexenios; otros 3.198 han obtenido 4 sexenios; tan sólo 1.824 profesores han obtenido 5 sexenios, y 613 profesores han obtenido 6 sexenios, el máximo posible.

Sin embargo, diversas comunidades autónomas, moviéndose siempre en el filo de la ley, establecieron también por su cuenta, a finales de la década de los 90, complementos de productividad entre el profesorado, de modo que en los últimos años hay, dependiendo de universidades, ya diferencias reseñables entre lo que ganan unos profesores y otros. El establecimiento de estos incentivos va en la buena dirección para la diferenciación entre las universidades.

Coincidiendo con la puesta en marcha en España del EEES, el gobierno del PP promulga en diciembre de 2001 la Ley de Ordenación Universitaria (LOU) que introduce va-

⁴⁹ Ministerio de Educación (2009).

rios cambios en los órganos de gobierno, forma de elección de rector, etc., pero establece también la posibilidad de que el profesorado con contrato laboral (no funcionario) tenga una carrera académica más o menos paralela con la carrera funcionarial, estableciendo la figura de «profesor contratado doctor», entre otras, simplificando, además los cuerpos funcionariales, que quedan reducidos a los de CU y PTU. En cualquier caso, estos contratos laborales, que incluyen también a quienes son contratados de forma temporal por un período de tiempo dado, no pueden superar, en su conjunto, al 40% de la plantilla docente.

La universidad puede, por tanto, en principio, realizar contratos laborales indefinidos al profesorado. Las distintas comunidades autónomas comenzaron a desarrollar, a su vez, otras figuras al amparo de la legislación. Lo que pudo ser, en principio, la introducción de una fisura en la línea de flotación del sistema funcionarial se quedó mucho más atrás de lo previsto, porque estas nuevas figuras «laborales» tienen unos rasgos en común tendentes a reducir posibles diferencias. Por un lado, los laborales no pueden acceder a todos los puestos de gestión: un profesor contratado doctor (laboral) no puede ser elegido rector, puesto al que sólo puede acceder un catedrático (funcionario). Tampoco los sueldos son diferentes: el contrato laboral podría servir, en principio, para poder pagar un salario mucho más elevado a un profesor excepcional, o más bajo a personas de menor cualificación. Pero hoy en día resulta muy difícil hacerlo, porque el sueldo de estos profesores lo fijan las comunidades autónomas, y normalmente tienden a equiparar sueldos paralelos en dos carreras paralelas (cada nivel académico laboral se equipara con otro de funcionario), para borrar en la práctica las diferencias. Para acabar, digamos que hoy es el día en el que si una universidad quiere contratar de forma indefinida en su plantilla a un premio Nobel de física o de cualquier otra especialidad, su contratación deberá pa-

sar porque su cv reciba el visto bueno de alguna comisión en Madrid (con validez en todo el estado) o en la comunidad autónoma correspondiente (con validez para esa autonomía). Tras esa «acreditación», deberá someterse al escrutinio de la comisión correspondiente en la propia universidad, sometándose a las pruebas que ésta establezca.

Uno de los fallos más evidentes del sistema de profesorado es que las universidades han venido contratando profesores según las necesidades (reales o no, esa es otra cuestión) derivadas de la docencia, pero casi nunca según necesidades exclusivas de la investigación. En último término, la gestión de la investigación universitaria está completamente ligada a la gestión que la universidad realiza sobre la docencia. Por decirlo en otras palabras: la universidad ha venido contratando, en términos generales, en función de sus necesidades docentes, y no en función de sus necesidades de investigación, como ya hemos indicado. La investigación siempre ha estado en segundo lugar. Aunque se han venido dando pasos tímidos por parte de la administración o por parte de la propia universidad en algunos casos, lo cierto es que no acaba de desarrollarse, como es debido, una carrera de personal investigador en la universidad, paralela a la ya desarrollada para la docencia. Esto es un problema muy grande, dado que la competitividad entre universidades se mide en gran medida por el impacto de la investigación que realiza su personal. Y no es fácil competir a nivel internacional si la universidad no dispone de personas contratadas para realizar solo investigación.

La aparición de diversas agencias en España, sean nacionales o autonómicas, para evaluar el trabajo del profesorado, ha contribuido, y no poco, a añadir mucha más confusión en torno a esta cuestión. Para empezar, se trata de un sistema que solo existe en España, y es inaudito en otros países del EEES. Como, además, su aparición se ha producido de forma paralela a las reformas de Bolonia, los universi-

tarios han tendido a confundir ambos planos y han llegado a pensar que el trabajo de las agencias, a este nivel, es uno de los requisitos de Bolonia.

Sin embargo, en todas las universidades que nos debieran servir de referencia, son las propias instituciones las encargadas de reclutar, formar, evaluar y pagar a su profesorado. Es una cultura extendida y bien aceptada por los universitarios de otros países. Y que funciona muy bien. Seguramente la burocracia que han generado estas agencias en España, y la falta de confianza en el profesorado que transmiten en no pocas ocasiones, ha hecho que parte del profesorado se muestre mucho más reacio a aceptar lo que significa Bolonia. La falta de confianza de los poderes públicos, a la que hacemos alusión en otros apartados de este libro, obedece al hecho de que les resulta muy difícil aceptar que se pueda funcionar «sin pedir cuentas» de los fondos que se invierten en la universidad. Sin embargo, también en esto deberíamos intentar aprender un poco de otros países: una parte importante de los fondos de la Universidad de California provienen del gobierno federal que, sin embargo, no envía a ninguna agencia a que evalúe a los profesores y a los investigadores. Estamos hablando de unas cantidades inmensamente mayores de las que pueda disponer cualquier universidad española: 2.455 millones de dólares para el curso 2010-2011.

1.7. *Uniformidad y «fracaso»*

Todo ello ha tenido como consecuencia que el sistema universitario español esté conformado por universidades básicamente idénticas entre sí. Se pueden diferenciar en su tamaño, o en las titulaciones ofertadas. Se pueden diferenciar algo en los niveles de investigación, en las lenguas utilizadas o en su sistema de campus. Pero en el resto son sobre

todo muy parecidas, y, desde el punto de vista académico, sin rasgos distintivos claros: salvo rarísimas excepciones, da lo mismo que una persona obtenga el grado de derecho en una universidad o en otra, que sea ingeniero por esta universidad o por aquella de allí. Lo normal, siendo eso así, es que el estudiante procure tener al lado de casa la titulación que quiera cursar, con lo cual la movilidad, el interés por la movilidad más bien, queda completamente mermado, máxime cuando no hay una política de becas que la fomente en serio. Ni siquiera el programa Erasmus, uno de los más importantes para impulsar la movilidad hacia otras universidades extranjeras, ha tenido los apoyos necesarios: en demasiadas ocasiones, ha supuesto un desembolso de fondos importantes para familias modestas.

Esta uniformidad responde a que las universidades tienden a mantener en el fondo unas estructuras medievales en su funcionamiento y gestión⁵⁰, a pesar de que se han introducido cambios, y ha habido una financiación mucho mayor en los últimos años. Con estas estructuras es imposible la diferenciación, y sin diferenciación es más imposible aún pensar que en algún momento podamos disponer en nuestro sistema de alguna universidad de élite.

En una sociedad como la española, y más en concreto en la educación, gracias a la cultura comúnmente asumida y al apoyo sindical, se ha tendido siempre al café para todos. Ha pasado en la política autonómica, pasa en la educación obligatoria, y se traslada el mismo esquema a la educación superior. Y en esta cultura falsamente igualitaria se piensa que es precisamente esa igualdad la que nos equipara a todos. Y puede ser cierto: pero habría que añadir que nos equipara mucho mejor en la parte baja de la escala, que en

⁵⁰ Véase Canosa (2007).

la parte alta que es donde deberíamos mirar. La situación se agrava con el hecho de que estos menús, idénticos en todas las universidades, son incapaces de ir un poco más allá y pensar en otras posibilidades que pudieran caracterizar e individualizar a las instituciones: por ejemplo, ofreciendo programas especiales a jóvenes que no hayan tenido éxito en el bachillerato para tratar de «recuperarlos», u organizando cursos para mayores, de modo que se vayan incorporando a la formación continua que ofrece la universidad a segmentos de la población diferentes a los que han sido habituales. En cualquier caso, es más que posible que si alguna universidad lo hubiera intentado en serio, se habría encontrado con graves dificultades económicas: los cursos «para mayores» que ofertan algunas universidades han tenido gran éxito, pero siempre han estado limitados por unas disposiciones presupuestarias y burocráticas que han impedido su extensión a capas amplias de la sociedad.

Ninguno de estos problemas ha sido planteado, como no sea de forma retórica, en el impulso del EEES. Es cierto que Bolonia impulsa una reforma de calado, y que se trata de una reforma muy necesaria, aunque parezca un poco paradójico con lo que hemos señalado en los párrafos precedentes. Porque plantea una especie de igualdad en la estructura de las titulaciones. Eso es completamente necesario. Cuando hablamos de diferenciar las universidades estamos hablando de otras cosas distintas: la propuesta de Bolonia admite muchísimas diferencias.

En efecto, Bolonia plantea unos mínimos de funcionamiento. En una sociedad mucho más flexible en estas cosas, como es la de EEUU, la estructura de titulaciones está universalmente aceptada y todos los centros de educación superior la respetan, aunque no exista ninguna normativa que la fije. Sin embargo, los estudiantes saben que, dependiendo del centro, tienen opción a obtener un diploma al cabo de 2 años de estudios, un grado al cabo de 4, un más-

ter al cabo de 6, y un doctorado al cabo de otros años adicionales. Todo eso sobre el papel, claro, porque salvo en las universidades de élite, los estudios duran en la práctica mucho más tiempo, aunque tendamos a pensar lo contrario.

Los datos ilustran la situación con claridad: de los 94.000 nuevos estudiantes que en 1999 se incorporaron como *freshman* en 21 de las universidades públicas más importantes de EEUU («*the flagship universities*», por utilizar la expresión original de referencia: Maryland, North Carolina, Ohio, Virginia, California, etc.) solamente el 49% había acabado sus estudios de bachelor en el plazo previsto de cuatro años. Con dos años más, el porcentaje se incrementó hasta el 77%. En universidades no tan selectivas la situación es peor ⁵¹. A principios de mayo de 2010 el Canciller de la *California State University* se plantea incrementar el porcentaje de éxito de las universidades del sistema en 8 puntos para llegar en el año 2016 a un 54% de estudiantes que terminan el *bachelor* (grado de 4 años) en un plazo de 6 años (!) ⁵².

La situación en España es seguramente —lo era también cuando las universidades españolas decidieron sumarse al proceso— más grave, como lo indica el llamado «Informe Bricall» ⁵³. Se trata de un informe encargado por la CRUE (Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas), al amparo de otros informes similares que se habían realizado en otros países (Gran Bretaña, Francia, etc.) y que fue coordinado por el profesor Josep M. Bricall. El informe se realizó justo cuando se estaban conociendo los pasos iniciales y los fundamentos del proceso de Bolonia. Este informe

⁵¹ William G. Bowen, Matthew M. Chingos, Michael S. McPherson (2009).

⁵² The Chronicle of Higher Education, <http://chronicle.com/section/Home/5>, consulta realizada el 02-05-2010.

⁵³ CRUE (2000).

recoge algunos datos que son esenciales para conocer la situación en la que se encontraba la Universidad española a principios de siglo, en el momento que la avalancha de estudiantes de años anteriores se había detenido, y se estaba iniciando un descenso en la matriculación de alumnos motivada por razones demográficas. El informe recoge datos de sumo interés en este punto:

«En 1996, el número de estudiantes matriculados en educación superior representaba el 27,3% de la población de edad comprendida entre los 18 y los 21 años y el 19,8% de la comprendida entre los 22 y los 25 años, aunque estos porcentajes descendían hasta el 12,8% si consideramos el grupo de edad comprendido entre los 17 y los 34 años [...]. La tasa de acceso en España —es decir, los nuevos matriculados con relación a la población en edad teórica de iniciar los estudios— era, en 1992, del 41% para los hombres y del 46% para las mujeres, unas tasas de las más altas del área de la OCDE. Sin embargo, las tasas de graduación —es decir, los graduados en relación a la población en edad de completar los estudios— eran, asimismo en 1992, sensiblemente inferiores: del 20% en el caso de los hombres y del 29% en el caso de las mujeres, porcentajes mucho más bajos que los que se dan en países como Estados Unidos, Australia, Japón o el Reino Unido —especialmente en el caso de la población masculina— [...].

Esta evolución ha sido común a la mayoría de los países desarrollados. Entre 1960 y 1975, el número de estudiantes en los países de la OCDE pasó de 6,3 millones a cerca de 17 millones, con una tasa de incremento de la educación superior del 7,2% anual, cuando —durante este mismo período— el conjunto de los demás niveles de la enseñanza creció únicamente a un ritmo del 2,1% anual». (CRUE 2000, 11).

Es decir, que desde esta perspectiva se podría hablar de un fracaso en el conjunto del sistema, por mucho que este fracaso se dé en la mayoría de países de forma más o menos intensa: no es admisible que estudios diseñados para 4 o 5 años se alarguen varios años más. En este caso, la extensión

del mal no sirve de consuelo, la verdad. Supone, en cualquier caso, una carga económica enorme para la propia universidad y, por extensión, para el resto de la sociedad. Este costo social conlleva «costes de oportunidad», porque se trata de recursos paralizados y congelados, que no están disponibles para otras cosas, como la renovación curricular, la investigación o la propia modernización de la universidad, y tienen un peso muy fuerte en el conjunto del sistema de educación superior en España.

1.8. *El diagnóstico*

En las líneas precedentes hemos procurado centrar nuestra atención en alguno de los problemas centrales que tenía la universidad española a finales del siglo pasado, cuando los responsables de educación de los diferentes países deciden poner en marcha todo el proceso de construcción del EEES, de convergencia estructural en las titulaciones y de movilización de las universidades al servicio del desarrollo social, de la creación de riqueza y creación de empleo. El Informe Bricall, redactado justamente en esos años, señala algunos otros puntos que parece conveniente subrayar aquí, porque completan la fotografía que hemos venido exponiendo hasta el momento.

1.8.1. Cambios en la misión de la universidad

La universidad —señala el informe— vive a finales del siglo XX momentos de cambio. No es que la universidad no haya sufrido cambios a lo largo de su historia: ya desde el siglo XV fueron surgiendo instituciones que combatieron la universidad escolástica desde ámbitos mucho más relacionados con el progreso científico (observación y experimentación), de modo que el desarrollo del nuevo conocimiento científico contó con el recelo claro de las instituciones uni-

versitarias, en un principio. Estas tuvieron que cambiar y adaptarse a la nueva realidad. Sólo de ese modo, por presión externa, se convirtió la investigación en objetivo central del trabajo universitario. Este cambio encuentra una de sus expresiones máximas con la creación de la Universidad de Berlín de la mano de Humboldt. La intervención del estado en temas universitarios a partir de esa fecha ha sido muy grande, porque la universidad no es sólo el lugar de creación y propagación del conocimiento, sino también el sitio donde se expedían títulos y certificaciones de carácter oficial.

Pero esta visión está quedando obsoleta hoy en día, porque la sociedad actual, caracterizada por la globalización y las nuevas relaciones sociales, plantea otras necesidades. La universidad tiene que responder ahora a una sociedad que ha sufrido un vuelco en sus sistemas de comunicación e información; la creación y la destrucción de empleo está ya subordinada a unas dimensiones mucho más planetarias, y la revolución científico-técnica está dejando sobre la mesa demasiadas preguntas de tipo ético y social. La capacitación profesional tiene que permitir hoy en día una continua renovación y adaptación flexible a las nuevas circunstancias, ha de encontrar su lugar natural de trabajo en empresas sometidas a un ritmo de producción altamente competitivo a nivel mundial y ha de tener presente que la prestación de servicios —casi personal en otras épocas— sigue criterios de organización industrial. Además, el aprendizaje especializado, hoy en día requerido de forma más masiva en los centros de trabajo, no se adquiere sólo en la universidad, sino en otros ámbitos periféricos a la universidad o en ámbitos más directamente ligados al sector productivo. Como se ve, los cambios que se atisban en el sistema universitario son cada vez de mayor calado: se requieren personas que aprendan a resolver problemas con rapidez y flexibilidad.

1.8.2. Más estudiantes y de perfil más diverso

Se ha aludido ya al hecho de que a la universidad se han venido incorporando porcentajes de jóvenes mucho mayores y de sectores mucho más amplios de la sociedad que los que han sido tradicionales. La incorporación de las mujeres, la modificación del sistema universitario europeo (que se aleja en la práctica del modelo elitista humboldtiano), las demandas de un mercado que requiere mano de obra de mucha mayor cualificación, la aparición de ámbitos de investigación muy diversos e insospechados poco tiempo antes, así como la consolidación de un sector de enseñanza superior no universitario ha hecho que en toda Europa se vaya produciendo una lenta diversificación de la oferta en el seno de las propias universidades. En España, por ejemplo, son más que evidentes los cambios operados con los titulados en el sector productivo: si en 1976 los titulados superiores ocupaban un 5% de los puestos, apenas 20 años más tarde, en 1997, el porcentaje se había incrementado al 17% (CRUE 2000, 15). Los estudios superiores no pertenecen ya a unas élites que se limitan a estudiar unas especialidades que apenas han sufrido cambios en decenas de años. La oferta ahora es mucho más amplia, mucho más variada, y el futuro titulado superior va a tener mayor capacidad de elección teniendo en mente su nicho en el mercado laboral, sus aficiones, sus tendencias y sus posibilidades. Han sido, por tanto, varios fenómenos que confluyen en el tiempo de forma casi paralela, aunque con una enorme interacción: más jóvenes, una sociedad más rica, sectores más diversos, las mujeres, las demandas de mayor internacionalización en el mercado laboral, etc. El hecho de que los estudios superiores no hayan sido, además, excesivamente caros, ha contribuido también a lo mismo.

La crisis económica por la que atraviesan todos los países occidentales ha tenido también influencia en el acceso de

un porcentaje mayor de la población a la universidad. Aunque las cohortes de acceso a la universidad continuarán descendiendo, por motivos demográficos, al menos hasta 2015, al menos se han conjurado tres factores que impulsan a los jóvenes a las aulas universitarias, disimulando la curva demográfica real:

— La crisis ha provocado un paro mayor, por lo que los jóvenes tienden a quedarse en la universidad.

— La enseñanza obligatoria se ha extendido hasta los 16 años, lo que hace más natural el acceso a la universidad.

— Además, las estadísticas demuestran que los titulados universitarios se colocan mejor (de forma más rápida y en trabajos más «encajados» con aquello para lo que se han preparado), por lo que ésta es una buena razón para ir a la universidad.

En cualquier caso, en otros aspectos centrales existe una diferencia básica (la verdad, existen varias, pero citamos aquí sólo una de ellas) con las universidades del Norte de Europa, que hace años incorporaron programas específicos dirigidos a la formación continua, de modo que los profesionales de aquellos países se ven obligados a volver de vez en cuando a la Universidad a actualizar conocimientos.

En resumen: estamos alejándonos cada vez más del modelo tradicional que impulsaba a los estudiantes a estudiar mucho durante cinco años y a prepararlos para trabajar el resto de su vida, a un nuevo tipo de estudiantes que deben gestionar el conocimiento de modo más flexible y abierto, con mayores riesgos y con la obligación de actualizar conocimientos en ciclos que se van a repetir a lo largo de la vida.

1.8.3. Desajustes y obstáculos

La universidad debe cambiar, por tanto. ¿Qué es lo que hace, sin embargo, que se generen reticencias al cambio? La falta de la más mínima flexibilidad en el sistema deja al descubierto algunos problemas de desajuste que indican su propia debilidad: por un lado, la enorme diferencia entre ingresados y egresados, como se ha referido ya. Con ser un problema extendido en otros países también, en el sistema universitario español es mucho más grave. Existe también, cuando el proceso echa a andar, un desajuste entre las enseñanzas universitarias, entre los planes de estudio, y lo que demanda el mercado. No es que la universidad deba dedicarse sólo a formar profesionales para el mercado, es obvio que no, pero también es evidente que este es uno de los indicadores básicos que se debe tener en cuenta. Un tercer desajuste se refiere al propio ámbito en donde se desarrolla la enseñanza. Los sistemas europeos responden a patrones nacionales muy restrictivos, cortados por fronteras, y casi inmunes a lo que haga el vecino, patrones que miran mucho más hacia dentro que hacia fuera, mientras que la realidad económica, social y política tiene puesta la vista cada vez más en un ámbito mucho más amplio, como es el europeo.

Los obstáculos para el cambio tienen su origen en esos desajustes, así como en explícitas presiones internas y externas en las propias universidades: un profesorado marcado por un estatuto de funcionamiento excesivamente rígido; la normativa de títulos académicos vinculados al ejercicio de una profesión determinada; los sistemas de enseñanza demasiado tradicionales y en ocasiones casi militares; la debilidad del sistema productivo que a veces no tiene capacidad para absorber titulados; la opinión pública que ve a la universidad como demasiado alejada con respecto a la propia sociedad y, seguramente por encima de todo eso, la dificultad y el miedo a tomar decisiones que acaban afectando de

forma directa y rápida a un colectivo muy sensible, relativamente fácil de manipular en algunas ocasiones y muy numeroso, como es el de los estudiantes.

1.8.4. Estudios no diversificados

Es cierto que los alumnos tienen ahora, cuando Bolonia va a entrar plenamente en vigor en todas las universidades españolas, una oferta de titulaciones aparentemente muy amplia. Es cierto que, objetivamente, desde que los jóvenes comenzaron a incorporarse de forma masiva a la universidad, aportaron una diversificación mucho mayor en cuanto a su tipología (no estamos hablando ya de élites, no al menos en el sentido en el que lo había sido hasta entonces), pero también es cierto, como se ha dicho, que las universidades y las titulaciones estaban cortadas por el mismo patrón a comienzos de siglo. Más aún: casi todo lo que se entiende por «enseñanza superior» en España se concentra en la universidad a partir de la Ley general de Educación de 1970. Esta ley hizo que estudios que hasta entonces no estaban incluidos en la universidad (enfermería, arquitectura, ingenierías, administración de empresas, magisterio, etc.) pasaran a formar parte del sistema universitario ordinario, con lo cual, a medio plazo, se tendió a su uniformidad en normas y modelos de organización superior. La introducción de dobles ciclos, o de titulaciones de ciclo corto y de ciclo largo, hizo también que las de ciclo corto perdieran prestigio frente a las otras.

Esta situación contrastaba de forma notable con lo que sucedía en otros países como EEUU, o países europeos como Holanda, Dinamarca, Bélgica, etc., en donde los estudiantes matriculados en colegios técnicos (titulaciones cortas) ocupan un porcentaje muy numeroso de los estudiantes. Al no haber alternativas claras, los estudiantes en Espa-

ña tendían a matricularse «por si acaso» en titulaciones largas, con lo que el fracaso es doblemente gravoso para la sociedad.

La LRU de 1983 no contribuyó demasiado a arreglar el problema, aunque es verdad que introdujo en el seno del sistema un nuevo indicador para medir su calidad, (entonces no se usaba esta terminología de forma habitual): la investigación, como quehacer central del universitario. Ya nos hemos referido a ello. Todo ello ha hecho que la preparación para el ejercicio de la profesión no se haya desarrollado tanto en España (exceptuando la llamada FP2, Formación Profesional superior) como en otros países. El «Informe Bricall» señala (CRUE 2000, 22) que España, Suecia y Reino Unido son los únicos países europeos en los que existe tan sólo un sistema único de enseñanza superior ⁵⁴.

Pero las dinámicas puestas en marcha con la Ley General de Educación de 1970 (todos los estudios a la Universidad) primero, y la LRU (especialización) después tuvo una consecuencia en cierto modo paradójica: es verdad que al integrarse todos los estudios en la universidad, la diversificación desaparecía. Pero esta volvía a encontrar su hueco con una LRU que impulsaba ya desde el primer curso una especialización de las enseñanzas un poco absurda. Así, ya el Informe Bricall (CRUE 2000, 118) sugería recorrer el camino contrario y pedía la introducción de materias humanísticas de manera transversal en todo tipo de estudios, en todos los ámbitos de especialización, incluyendo los técnicos o, para ser más precisos, fundamentalmente en éstos, imi-

⁵⁴ Dos matices: para empezar, esos países no son los peores compañeros de viaje que uno pueda encontrar; por otro lado, no es una afirmación del todo exacta: algunas enseñanzas de tipo superior, la citada de FP2 y otras como la música, la formación militar, etc., tampoco estaban incluidas en ese momento en el sistema universitario en España.

tando lo que se hace en las buenas universidades en otras partes del mundo.

1.8.5. La financiación, un problema no resuelto

Tan sólo el paso de los años y la entrada en el siglo XXI parece haber puesto en camino de solución el eterno problema de la financiación en el sistema universitario. Es verdad que España no es uno de los países más ricos de Europa, pero hay algunas cosas que no son fáciles de explicar. El sistema universitario no fue, bajo la dictadura franquista, y en lo que se refiere a la provisión de fondos, una de las preocupaciones básicas del régimen. Además, las necesidades más importantes de la empresa se veían satisfechas con los titulados en las universidades privadas (Deusto y Navarra) que proveían, al estilo de las *Grandes Écoles* francesas, de los cuadros dirigentes necesarios al régimen: muchos de los ministros y dirigentes empresariales más conocidos se formaron en estas universidades. La demanda restante de profesionales se veía satisfecha por la oferta de las universidades laborales, las escuelas de ingeniería, etc. La democracia coincidió con una demanda de estudios mucho mayor al incorporarse porcentajes mayores de población a los estudios universitarios, lo cual hizo que la dificultad para el trasvase de fondos públicos, necesarios ahora en una cuantía mucho mayor, fuera aún más difícil. La aparición del estado de las autonomías, y las consecuentes transferencias en materia educativa aliviaron, con el paso de los años, esta situación, pero en realidad los dirigentes universitarios en contadas ocasiones pudieron pasar de una reclamación básica, que se repetía año tras año de forma casi mecánica: se solicitaba un incremento de los fondos en la misma medida en que se iba incrementando el capítulo de personal, sobre todo el de los docentes. La cultura de la financiación de la

universidad española ha estado anclada durante años en esa filosofía.

La suscripción de contratos-programa (financiación a cambio del cumplimiento específico de determinados objetivos) por parte de la universidad intentó introducir nuevas visiones sobre la forma de afrontar estos problemas, pero difícilmente podía enterrar, sin embargo, el punto de partida:

- En 1995 el gasto total por estudiante universitario (tanto público como privado, pero teniendo en cuenta que el peso de las universidades privadas en España era importante, en comparación con otros países europeos, lo que tendía a «tirar» de la cifra hacia arriba) era de 4.944 dólares, mientras que la media de la OCDE era de 8.134 dólares. Tan sólo Grecia se situaba por detrás⁵⁵. Además, en los países en los que la aportación privada era importante (Reino Unido), la aportación pública a familias y estudiantes resulta también muy elevada.

- Las ayudas públicas a los estudiantes nos situaban, asimismo, en el furgón de cola.

- Además, gran parte de ese gasto corresponde a inversiones (20% frente al 12% como media de la OCDE) y no a pago de docentes. El desequilibrio porcentual en el destino de los fondos con respecto a otros países europeos era evidente. La consecuencia lógica de que el capítulo de profesorado absorbiera menos fondos que en Europa es que había menos profesores, y al haber menos profesores, en un momento de crecimiento, la ratio estudiante/ profesor era muy elevada⁵⁶. La otra consecuencia lógica es que al profesora-

⁵⁵ Todos los datos tomados del Informe Bricall (CRUE 2000, 27 y siguientes).

⁵⁶ Indicamos estas consideraciones en tiempo pasado. No queremos decir que todo se haya resuelto con posterioridad. Es evidente que hay cosas que han cambiado y que al desaparecer la presión demográfica los tamaños de los grupos también han disminuido, pero aquí estamos in-

do se pagaba menos que en otros países. Ambas cosas son ciertas. La ratio estudiante-profesor era más alta en España que la media europea, aunque las variaciones entre especialidades, centros y universidades eran bastante grandes. Y las remuneraciones del profesorado español (27.025 dólares) chocaban con las de Bélgica (más del doble, 56.917) o con las de Italia (44.404 dólares).

- A finales de siglo, los programas de ayuda en España alcanzaban al 17,3% de los estudiantes (situación compartida por Francia, Italia, Portugal y Grecia), mientras que en los países nórdicos, Holanda o Reino Unido estas ayudas alcanzaban entre el 75% y el 100% de los estudiantes.

Añadamos una precisión en este punto: la financiación universitaria por número de estudiantes que más de una autonomía se ha planteado indica un enfoque particularmente errado para afrontar este problema estructural. Lo natural, y lo competitivo, sería financiar a las universidades por egresados, por titulados, y no por número de estudiantes. Eso supone primar y premiar el mejor rendimiento. Lo contrario, llegado el caso, y si no se aplican factores correctores, podría acabar teniendo justamente las consecuencias contrarias porque hasta los repetidores acabarían teniendo consecuencias positivas para que la universidad estuviese mejor financiada. Digamos, para acabar, y al margen de esta digresión, que la financiación se convertía en problema regular y obsesivo de los rectores con el inicio de cada curso académico, y así continuaba siéndolo a principios del XXI, justo cuando se ponía en marcha Bolonia.

tentando dar una visión de aquel sistema en el que se intentó implantar el proceso de Bolonia a comienzos del siglo XXI.

2. La burocratización, ¿es de Bolonia?

La burocratización que caracteriza el camino hacia el EEES en España es el resultado de una mala interpretación y una deficiente aplicación de los principios del Proceso de Bolonia. Es necesario aclarar algunos aspectos básicos en torno a este tema, por cuanto que en España a veces la información, e incluso la regulación (decretos, normas, indicaciones, directivas internas, etc.) que se ha desarrollado en estos años en torno a este tema ha tendido a confundir planes que son muy diferentes: el Proceso de Bolonia es, en realidad, una propuesta de cambios genéricos en la educación universitaria, como se explicará en las siguientes páginas y se ha explicado en las previas. Estos cambios tienen que ver con algunos aspectos centrales de la educación superior, y han sido desarrollados y puestos al día mediante los acuerdos tomados en las reuniones bienales que celebran los representantes políticos de los países firmantes del pacto.

Otra cosa distinta es la forma concreta en que cada gobierno (a veces cada universidad) ha decidido impulsar esos cambios. En muchas ocasiones, en las medidas tomadas bajo el nombre de «Proceso de Bolonia» se esconden cuestiones que tienen poco que ver con Bolonia. La implicación del profesorado se ha entendido en demasiadas ocasiones, por ejemplo, de forma mecánica y burocrática: asistencia obligatoria a cursos que pretenden «enseñar» al profesor la pedagogía necesaria para tener éxito en el proceso. Naturalmente, esa puede ser una medida acertada o no, pero tiene poco que ver, en principio, con Bolonia. Es verdad que el proceso requiere una atención mucho más centrada en los intereses del estudiante, a quien hay que tutelar, fomentando su autonomía, para que acabe sus estudios en los plazos previstos, para que se acostumbre al trabajo personal en casa, para que se pueda diseñar un currículo lo

más adaptado a sus posibilidades e intereses, y para que acabe su formación como una persona capaz de pensar con flexibilidad y de tomar decisiones acertadas cuando haya que hacerlo. Para acabar, también, con aquella mala práctica de ciertos profesores que se aseguraban su prestigio suspendiendo al mayor número posible de estudiantes, cuando el prestigio de un docente bueno se debería basar justamente en lo contrario.

Se pueden utilizar distintas vías para conseguir esos objetivos, se pueden usar diferentes caminos para comprender la esencia de los cambios propuestos, sin que los universitarios tengan que «pedagogizarse» a marchas forzadas. A veces una buena lectura, una conversación con un compañero o una compañera, una información sobre lo que se hace en otros países, un contacto con un colega de una universidad extranjera, puede ser más que suficiente. Aquí hemos sustituido muchas veces el sentido común por cursos de pedagogía impartidos por personas que en muchas ocasiones tienen una información muy deficiente sobre lo que pretenden enseñar y no son a veces, para colmo, ni siquiera buenos profesores. Este comentario es pertinente también con la burocracia casi sin límite que se ha instalado sobre el proceso de aprobación de los nuevos planes de estudio a través de ANECA y el Ministerio correspondiente. Las universidades se han sentido obligadas a utilizar una terminología vacía de contenido, formulando competencias, objetivos, habilidades, etc., en cada una de las titulaciones, rellenando impresos de forma mecánica con el único objetivo de satisfacer las demandas del supervisor anónimo, sin que eso vaya a tener en la práctica consecuencia alguna sobre los contenidos que se van a impartir ni sobre la forma de impartirlos. A estas alturas resulta un poco asombroso que cuando una universidad presenta ante ANECA el plan de estudios de una titulación, buscando el informe favorable, la agencia remita en el informe cosas de este estilo: «Se debe

especificar cómo y dónde se adquiere la competencia general llamada “*Fomentar y garantizar el respeto a los Derechos Humanos y a los principios de accesibilidad universal, igualdad, no discriminación y los valores democráticos y de la cultura de la paz*”, incluida en todos los módulos». Se trata de una cita casi literal, tomada de un expediente, pero indicativa del fango en el que nos hemos metido, pretendiendo que con eso nos acercamos a cumplir algo de lo que define el proceso de Bolonia. Lo malo, además, es que se trata de papel, sólo papel. Papel mojado. Porque en la medida en que quien diseña el plan especifique en qué supermercado se adquiere esa competencia, y el susodicho supermercado sea del gusto de quien ha emitido el informe, la titulación recibirá el visto bueno favorable y será autorizada. En realidad no importa nada que si se hubiera dicho lo contrario y eso hubiera satisfecho los deseos del anónimo revisor, a los estudiantes se les habrá enseñado más o menos lo mismo y del mismo modo, en la práctica. Se trata de rellenar impresos de la forma más eficaz posible.

Se podría hacer una antología del disparate, con algunas de las observaciones: hemos podido leer que «el intento de justificar [el título cuya verificación se solicita], apoyándose en referentes de otros países europeos, despierta importantes dudas acerca de su validez». Ha habido propuestas de titulación barridas con informes desfavorables y sustentados en una única frase lapidaria (en no pocas ocasiones mal redactada, además) que se podría sintetizar como sigue: de los contenidos de las materias no se deduce el nivel avanzado del máster. O cosas como «El máster no debe incluir materias que supongan conocimientos básicos, por lo tanto, no deben incluirse materias de grado en el mismo».

En otras ocasiones, el informe desfavorable utiliza argumentos que dan a entender que no existe casi tradición universitaria en España, como si las universidades estuvieran fundándose en estos momentos y no hubiera ninguna ex-

perencia: «Se debe definir el procedimiento general por parte de la universidad que permita valorar el progreso y los resultados del aprendizaje de los estudiantes (pruebas externas, trabajos fin de titulación, etc.); «La memoria debe aportar información del personal docente de apoyo disponible, perfil y experiencia profesional». O perlas de más enjundia: «Se recomienda explicitar los mecanismos para realizar o garantizar la revisión y el mantenimiento de los materiales y servicios disponibles en la universidad y en las instituciones colaboradoras, así como los mecanismos para su actualización». Así que se trata de rellenar huecos y dar con la frase precisa tipo «haremos exámenes, trabajos en grupo e individuales» o se anuncia de forma solemne la contratación de un número determinado de profesores... para solventar las pegas. Y en ocasiones no faltan las contradicciones: sobre cuestiones similares, por no decir idénticas, un revisor recomienda una cosa, y otro la contraria. Por lo que muchos responsables universitarios han optado por la vía más práctica: acudir a Madrid con la fórmula, planteada en estos términos o en otros políticamente más correctos, del «dime lo que quieres que ponga y acabamos antes». Con eso lo solucionan, porque el profesor, el departamento y el centro seguirán haciendo aquello que habían pensado hacer desde el mismo momento que pensaron en impartir la titulación, aunque ANECA no existiera. A veces se tiene la impresión de que el revisor anónimo se mira mucho más a sí mismo que a lo que pasa en el mundo al que nos queremos acercar.

Este sistema ha roto, como se ve, la autonomía universitaria en materia académica, puesto que la desaparición oficial del catálogo de títulos ha sido sustituida por ese proceso burocrático de otorgar autorizaciones excesivamente torpe e inútil. No conocemos ninguna universidad de referencia en el mundo que haga nada parecido. Esa forma de actuar, por ejemplo, tiene poco que ver con «Bolonia», aun-

que se venda en nuestro sistema con el «envoltorio Bolonia». Naturalmente, muchas de las quejas de los profesores universitarios que se oponen a Bolonia tienen su origen en estas decisiones que ayudan más bien poco a crear un sistema europeo «entendible» y competitivo, capaz de atraer a los mejores, que es, al final, de lo que se trata.

Llamamos también la atención sobre otra cuestión no suficientemente conocida: los motores de Bolonia, como se ve a lo largo de las páginas de este libro, son varios, de origen distinto, pero que adoptan decisiones para fomentar el EEES de forma coordinada desde distintos ángulos. Están, por supuesto, y en primer lugar, los 47 países firmantes del proceso. Pero Bolonia es algo más: junto a estos países, no estructurados entre sí desde el punto de vista político, la Unión Europea como tal (27 países), la Comisión Europea (el ejecutivo de la UE), el Consejo de Europa o incluso la UNESCO han venido apoyando el proceso Bolonia de modo coordinado (en la práctica) cuando adoptan sus directrices. Esta es una buena noticia por cuanto que muestra la importancia que la educación superior ha adquirido en las preocupaciones de nuestros responsables políticos. Al mismo tiempo, la intervención autónoma de diferentes asociaciones y entidades políticas puede acabar en solapamientos y suponer un peligro para el proceso, porque se corre el peligro de caer en contradicciones y de generar una enorme burocracia. Existen, quizás, demasiados países firmantes del pacto, demasiados y muy distintos, con diferentes tradiciones universitarias, con diferentes sistemas y con una tradición democrática absolutamente distinta en unos casos y en otros. Si añadimos a ese dato las agencias de calidad implicadas en el proceso, los distintos niveles de las titulaciones universitarias (las excepciones sobre un esquema simple acaban añadiendo mucha confusión a la larga, y es algo del que huyen los sistemas más competitivos que existen en el mundo), las presiones que ejercen colectivos no

universitarios (en el caso de España, las asociaciones profesionales) podemos tener razones para llamar la atención sobre las cortapisas que se pueden acabar generando en todo este intento.

3. ¿Por qué la oposición a Bolonia?

Si Bolonia supone un esfuerzo para avanzar, para que los universitarios se puedan mover con más facilidad por todos los países europeos, para que Europa sea capaz de atraer a los mejores y para que el sistema universitario europeo muestre una mayor competitividad en el mundo, ¿por qué razón ha habido sectores que se han opuesto a la reforma? En realidad existen varias razones, muy diferentes entre ellas, aunque todas se complementen entre sí.

Nos hemos referido ya a algunas de ellas. En primer lugar, durante años el Ministerio no ha proporcionado la información suficiente y se ha implicado mucho menos de lo esperable en este tema: en las manifestaciones y enfrentamientos que se produjeron durante varios meses en la Universidad de Barcelona y en otras universidades, el Ministerio brilló por su ausencia, y los rectores se encontraron en una absoluta soledad para responder a las protestas. Lo cierto es que la administración central no ha dado la cara cuando había que darla. Por otro lado nunca ha llegado un mensaje claro, y el Ministerio ha sido incapaz de dar respuestas claras o de tomar iniciativas. Un ejemplo claro es el falso debate sobre el esquema de años de (3+2 o 4+1): Bolonia habla de créditos ECTS, y de puntos, más que de años. No se han explicado estas cosas con la tranquilidad debida, o, si se ha hecho así, el mensaje no ha llegado a donde tenía que llegar. Lo cierto es que ha habido más llamadas a favor de Bolonia por parte de comentaristas particulares que por parte de las autoridades encargadas del proceso. Probable-

mente, hasta las propias autoridades académicas carecían de unas orientaciones claras sobre lo que había que hacer: el mensaje de Bolonia se había transformado, para cuando llegaba a las universidades, en un engorroso sistema de «hacer cosas» sin que apareciese de forma clara el objetivo hacia el que el colectivo debía dirigir sus esfuerzos, ni se hubieran explicado con precisión las honduras del proyecto.

Una segunda razón tiene que ver con los «opositores oficiales» a Bolonia, y su mensaje, que ha tenido una presencia en los medios mucho mayor que los propios favorables al proceso. Aun cuando es cierto que una mentira, por muchas veces que se repita, nunca será verdad, se han aceptado como naturales muchas presuposiciones sobre el proceso que son, sencillamente, falsas. Ha resultado un poco asombroso el papel jugado por algunos medios de comunicación influyentes, que han sido o bien poco partidarios del proceso o muy poco rigurosos en las explicaciones (la anécdota ha primado sobre el análisis sereno y sobre lo que significa el reto, probablemente porque nadie se ha tomado la molestia de pasarse unas horas con ellos y explicarles en qué consiste). Sea lo que sea, salvo excepciones, han prestado oídos, papel e imagen a posiciones contrarias a Bolonia que mostraban, cuando menos, un profundo desconocimiento sobre lo que se estaba cocinando en Europa. Ha sido algo así como prestar atención y ponerse al lado de un ecologismo académico barato de poco fundamento.

Así han surgido algunos mitos que han funcionado con relativa eficacia durante algunos meses, hasta que han ido cayendo por su propio peso: el mito de un proceso que se concibe como una especie de oscura conjura del capitalismo para apropiarse de forma definitiva de la universidad y obligarla a doblarse a su servicio impulsando en exclusiva las titulaciones requeridas por los agentes económicos. El mito de la mercantilización y de la subordinación absoluta de las universidades frente a los intereses del capitalismo

salvaje, como resultado de la aplicación del proceso. Es cierto que en Bolonia también se habla de eso, ya lo hemos explicado aquí: se trata de impulsar estudios que favorezcan la salida profesional de los egresados, pero no se limita en absoluto a ese punto, entre otras cosas porque en algunas profesiones es muy difícil determinar la preparación exacta que requiere un profesional a los cuatro años de haber entrado en la universidad, dada la rapidez con la que están cambiando algunas especialidades en la industria, sobre todo en la más innovativa. Lo que se intenta es, por encima de todo, buscar profesionales flexibles, personas que sean capaces de enfrentarse con éxito a los retos imprevisibles que se les van a presentar a lo largo de su vida.

Se ha criticado también la falta de atención a los aspectos sociales y la marginación de la diversidad europea, como si Bolonia fuese un manto que va a cubrir sin posibilidad de vuelta atrás la enorme variedad observable en los 47 firmantes del proceso, haciéndolo uniforme y perfectamente igual en todos los países. El proceso es lo contrario: insiste, de forma específica además en sus diversos acuerdos, justamente en lo contrario, fomentando titulaciones adaptadas a distintos tipos de estudiantes, alargando los estudios a lo largo de la vida, introduciendo nuevas técnicas de aprendizaje que sitúen al estudiante como centro de interés, posibilitando que los estudiantes se muevan por distintos países y puedan hacer prácticas y trabajos en toda Europa.

Puede haber, en parte del profesorado, una reticencia a la implantación de Bolonia por razones de tipo, digámoslo así, pedagógico. Muchos profesores se han limitado durante años a soltar en su hora de clase un discurso a sus alumnos, basado en una lectura apresurada de algún libro durante la tarde anterior. Quizás esta forma de decirlo responda a un tópico y sea excesivamente simple, pero en muchos casos el tópico no está alejado de la realidad. Una realidad gustosamente apoyada también por un sector de alumnos, para

quienes resulta muy cómodo trabajar así. Estas «lecciones magistrales» han gozado de gran predicamento durante años. Recordemos que no en vano la propia inauguración de curso se abre en todas las universidades con una «lección magistral», que responde perfectamente a una concepción medieval de la universidad pero que tiene poco que ver con la forma en que hay que estudiar en el siglo XX. No es una buena muestra de una universidad moderna la que ofrecemos a la sociedad con esa, seguramente, aburrida lección de comienzo de curso.

Es verdad que hay que hacer muchas matizaciones aquí: no vayamos a pensar ahora que Bolonia y todos sus entusiastas defensores, con unas cuantas horas de teoría pedagógica impartida al más puro estilo tradicional y medieval (con clases magistrales), van a cambiar las cosas y de repente los profesores que han basado su docencia durante años en apuntes llenos de polvo van a cambiar de estilo porque cambien las directrices europeas. No hay recetas mágicas.

Por otro lado ha habido, y los sigue habiendo, y esto también hay que decirlo, muchos profesores que imparten clases dinámicas, desde hace muchos años, con una implicación muy directa de los estudiantes, haciéndoles participar de forma activa en todo el proceso de enseñanza y aprendizaje. Lo hacen desde mucho antes de que nadie empezase a hablar de Bolonia. Saben, sin que se lo hayan explicado nunca, lo que es una pedagogía activa y cuál debe ser la relación del especialista con sus alumnos. La cercanía con sus discípulos, no la lejanía, es la virtud que ha caracterizado la vida de muchos sabios. Tienen mucho sentido común, y están dotados de modo casi natural para el trabajo de profesor universitario. Por eso destacan también en sus investigaciones.

Hay también muchos excelentes profesores, aunque no sean buenos investigadores, que dan clases de tipo magistral llenas de sabiduría y encanto, interrumpidas con discu-

siones vivas con los asistentes, y en muchas materias es posible que haya que continuar así.

Pero hay, ya lo hemos dicho, profesores que no pasan del apunte. Sin embargo, como siempre ha ocurrido en nuestra cultura universitaria, al llegar Bolonia se vuelve a tratar a todos por el mismo rasero: todos tienen que asistir al mismo tipo de clases, de seminarios, etc., y todos se tienen que someter a la misma normativa. Sin embargo, es un error. No todo el mundo es igual ni tiene las mismas necesidades. Bolonia trata de corregir la clase plúmbea del profesor que llega a clase con sus notas, se sienta en el pupitre, abre su carpeta, eleva la mirada un metro por encima de donde se sientan sus alumnos y comienza a hablar. Así durante una hora, en una clase en la que, como mucho, hará algunas preguntas retóricas a las que él mismo se contesta sin elevar el tono de voz. En algunos casos es posible incluso que pueda dar su clase sin percatarse de que los alumnos han decidido ese día no acudir al aula. Son esos profesores cuyos estudiantes se ponen de acuerdo entre sí para ver quién asiste a clase ese día y «toma los apuntes». Con eso es con lo que quiere acabar Bolonia. Sobre eso quiere implantar una nueva cultura de impartir docencia. Pero es lógico que personas que durante años han utilizado una forma determinada de enseñar manifiesten su oposición a estos cambios, e intenten, por todos los medios, adoptar una actitud lampedusiana para salvarse de la quema. Y también lo hagan aquellos profesores dinámicos, pero por razones opuestas, a quienes se les obliga a participar en el aprendizaje pedagógico y observan con estupor que quien pretende enseñarles cómo deben dar sus clases al amparo de Bolonia es un profesor, simple y llanamente, más que mediocre. ¿Es esto Bolonia?, se preguntan con razón. Todo eso no facilita las cosas para que el proceso sea aceptado con naturalidad en la comunidad universitaria, que puede acabar percibiéndolo como otro cambio exótico más. Es un error enorme

tratar a los profesores como si todos ellos fuesen iguales. No lo son.

Si profesores de experiencia contrastada y de buen currículum investigador manifiestan su desánimo ante lo que intuyen que se les puede venir encima cuando oyen hablar de Bolonia, al tiempo que ese mismo nombre suscita entusiasmo, a veces desmedido, en otros profesores especializados en didáctica o en pedagogía, como si estuviéramos contraponiendo contenidos y continentes, es que hay algo que no se está haciendo de forma correcta o no se está transmitiendo bien.

Hay más motivos: en la información oficial que ha ido llegando a las universidades en España se han mezclado, sin solución de continuidad, y sin aclarar los grandes problemas que ello genera, tres niveles de actuación radicalmente diferentes entre sí:

a) En primer lugar, lo que dicen los acuerdos políticos que se han ido tomando en las reuniones bienales (es realidad, Bolonia es esto), las recomendaciones (no acuerdos) para la modernización de las universidades de la Unión Europea (como parte de la llamada Estrategia de Lisboa por la Europa del Conocimiento), y las sugerencias sobre la definición de los currículos en términos de «competencias», «habilidades» y «destrezas» en el marco del Proyecto TUNING, todas ellas cosas bastante distintas. Estas directrices de cambio, de distinto nivel, han aparecido como parte de un conjunto uniforme, cuando tienen orígenes e implicaciones diferentes.

b) En segundo lugar, las adaptaciones y decisiones que, al amparo del Proceso de Bolonia, ha ido tomando cada país, que al final se han confundido con las disposiciones genéricas europeas, como si fueran lo mismo: los principios estratégicos (y flexibles) acordados a nivel europeo se han convertido en reglas obligatorias para todos y en medidas burocráticas que en demasiadas ocasiones han escondido el

espíritu y los objetivos profundos del proceso. Esto queda patente en distintas intervenciones adoptadas por la Administración de cada país, y particularmente en España:

— una estructura demasiado rígida de las titulaciones en cuanto al número de créditos

— una reglamentación demasiado detallada y rígida sobre la forma de definir, aplicar y transferir los ECTS

— excesiva normativa sobre el modo de presentar el Suplemento al Diploma

— una intervención excesiva sobre la definición de las «competencias» y la forma de su integración en los nuevos currículos

— la organización de los procesos de verificación y acreditación de las nuevas titulaciones, que es mucho más burocrático y automatizado que los planes estratégicos, enfocados al fomento de la mejora, de la diferencia, y de la apertura hacia el resto del mundo.

De este modo, la tradicional «cultura universitaria» española, incapaz de escapar de la norma, del dejarlo todo atado y bien atado, se muestra de nuevo incapaz de asumir el mínimo riesgo para las universidades. Le resulta objetivo casi imposible fomentar la autonomía académica universitaria, verdadera llave para el progreso o para el fracaso, pero en cualquier caso imprescindible para establecer diferencias entre las universidades. Se han entorpecido de forma sistemática iniciativas propias de las universidades, con lo que se ha acabado causando estragos en los propios fundamentos del sistema: lo que eran indicaciones sobre los acuerdos que se debían adoptar en el camino de la buena dirección hacia la modernización de las universidades se ha traducido en un lío burocrático de papeles gestionado durante años de forma irritante para los responsables universitarios por parte de ANECA, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación. Esta Agencia, una fundación de carácter formalmente privado que funciona en la práctica de

manera dudosamente legal —dado que sus decisiones son, sorprendentemente, vinculantes— como parte de la Administración General, tiene múltiples competencias en esta materia (nos referimos al diseño de los planes de estudio) sin que tenga prácticamente ninguna responsabilidad en las consecuencias que se derivan de su actuación, como sucede tan a menudo en el ámbito universitario español. Un informe favorable o desfavorable emitido por ANECA carece, en la práctica, de responsabilidades al final para quien las adopta.

c) Las decisiones que ha ido tomando cada universidad, en general de buena fe con la intención de mejorar el servicio universitario prestado a la sociedad, pero a veces con la idea de fondo de que no funcionen las reformas y así se puedan proteger, como ha sucedido siempre, los intereses particulares o colectivos del status quo actual. A veces parece haber demasiados lectores de Lampedusa en nuestras facultades: «Si queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie. ¿Me explico?» (*El gatopardo*, cap. 1)

La mezcla de estos tres niveles, sin que se distingan bien los puntos de diferencia, ha sido muy negativa para la universidad y ha fomentado una corriente de dudas, cuando no de abierto pesimismo, contra el Proceso de Bolonia.

* * *

Hemos procurado esbozar en estas páginas la situación en la que se encontraba la universidad española cuando las autoridades españolas, con los rectores al frente, decidieron desde el principio apostar por Bolonia. Hemos señalado algunas fortalezas y algunas debilidades del sistema universitario español. No es que Bolonia vaya a solucionar las carencias de la universidad. En realidad, sólo quiere tocar un aspecto, aun cuando éste resulta central: la estructura gene-

ral de las titulaciones. Por supuesto, el proceso incluye otras muchas cosas, pero éstas son quizás un poco más etéreas y se refieren a apuestas básicas sobre valores que deberían regir un sistema universitario para que sea competitivo.

Muchos de los factores que debilitan al sistema universitario en España, y en la mayoría de los países que han suscrito los principios de Bolonia ⁵⁷, van a permanecer ahí, y van a ser un lastre para que Europa sea capaz de atraer a los mejores y de producir la mejor ciencia. Mucho más en momentos de crisis como el actual. Pero algún día habrá que abordarlos también. Confiamos que sea pronto.

⁵⁷ En estos momentos son 47 los países que han suscrito los acuerdos para el EEES. Esto, que puede parecer un síntoma de fortaleza, puede ser al mismo tiempo un síntoma de la debilidad del proceso: hubiera sido más inteligente impulsar el proceso con un grupo de países más pequeño y más potente, porque parece que el poco desarrollo de determinados países, con unas universidades muy poco competitivas, puede acabar siendo un lastre para el conjunto del sistema en la práctica.

Tercera parte

**INTEGRACIÓN Y COMPETITIVIDAD DE
LA EDUCACIÓN SUPERIOR ESPAÑOLA
EN EL EEES**

CAPÍTULO 5

Las herramientas del EEES en el contexto español

En este capítulo se van a presentar los principales instrumentos, sistemas y nociones que utiliza el EEES para fomentar el logro de los objetivos de compatibilidad, coherencia, empleabilidad, atractivo y competitividad sobre los que se está edificando.

1. Herramientas de transparencia del EEES: ECTS y suplemento al diploma

Estas dos herramientas son piedras angulares del EEES porque se han concebido con el objetivo de dar más transparencia a los diferentes sistemas de educación superior de Europa y así facilitar el reconocimiento de las titulaciones (o mejor dicho de los aprendizajes que garantizan esas titulaciones), lo que debe favorecer una movilidad más flexible y sencilla tanto de los estudiantes como de los egresados. Son herramientas no muy complejas, basadas en algunos principios generales y sencillos, que no obstante se han complicado y en ocasiones se han desviado mucho de sus objetivos originales.

1.1. *Los créditos ECTS*

Los créditos ECTS son una medida del esfuerzo de aprendizaje de los estudiantes. La noción de créditos «académicos» no es nueva: son tradicionales en EEUU, en el Reino Unido, y en otros sistemas anglosajones. Han existido también en varias versiones y bajo varios nombres (créditos, horas, unidades académicas, unidades de valor) en la Europa continental, como unidad de acumulación de conocimientos en el marco de un determinado plan de estudios. En ciertos países como EEUU o el Reino Unido, los créditos obtenidos en una universidad son también transferibles a un programa semejante de otra universidad del mismo país (como en el caso del CATS —Sistema de acumulación y transferencia de créditos académicos— en Inglaterra). Esta idea de créditos «transferibles» permite a los estudiantes no tener que empezar todo desde el principio cuando quieren cambiar su itinerario curricular (por ejemplo, si deciden cambiar a estudios de Biología tras haber cursado uno o dos años de estudios de Química), interrumpirlo (quizá para retomarlo en otro sitio algún tiempo más tarde) o moverse a otra universidad (como puede ser el caso de estudiantes que empiezan en una universidad y quieren cambiar hacia una formación más técnica, o al revés, quieren integrarse en una universidad después de terminar un curso de formación profesional superior). Esta idea de la transferencia de créditos es lo que llevó a la Unión Europea a diseñar y adoptar los ECTS, con el objetivo inicial de facilitar el reconocimiento de los estudios en el extranjero de los estudiantes del programa ERASMUS.

Lo realmente nuevo con los créditos ECTS, y su ventaja fundamental, en comparación con los sistemas más tradicionales, es que no se apoyan en el número de horas de clase (que son más una unidad de enseñanza que una unidad

de aprendizaje), sino en el esfuerzo de formación global del estudiante, cualquiera que sea el modo de aprendizaje. Los créditos tradicionales basados en horas lectivas siempre se han adaptado mal a los modos de aprendizaje no presencial como son los cursos a distancia u online, que son cada vez más numerosos y más convincentes para estudiantes no tradicionales. Es decir, estudiantes que no proceden directamente de la educación secundaria, sino que ya han cumplido un ciclo, completo o no, de educación superior o profesional, o han interrumpido sus estudios, o ya han adquirido varios años de experiencia profesional y quieren volver a la universidad. Por ello, los créditos ECTS se definen tomando como base el número de horas de aprendizaje de todo tipo que debe invertir un estudiante medio para lograr los resultados fijados en una cierta unidad de aprendizaje, como puede ser una asignatura, un bloque o un «módulo» completo. Estas horas de aprendizaje pueden consistir en la asistencia a clases tradicionales, la participación en trabajos de laboratorio o ejercicios prácticos, búsqueda de informaciones y datos para escribir un ensayo, la preparación de una tesina o una tesis, el desempeño de un periodo de prácticas en una empresa, un museo o una clínica, el aprendizaje de un idioma extranjero en horas nocturnas fuera de la universidad, el aprendizaje online mediante el recurso al material didáctico reservado para estudiantes matriculados o disponibles para todos en la Red (material didáctico «abierto»), etc.

Es decir que los ECTS son una variedad moderna y flexible de créditos, que miden toda forma de aprendizaje en una época donde se han multiplicado de manera exponencial las posibilidades para aprender por distintas vías. Evidentemente, el propósito fundamental que subyace a los ECTS es que sirvan de «moneda común» para comparar aprendizajes realizados en varias instituciones de educación superior, en ámbitos o países diferentes, fijándose siempre

en lo adquirido por el estudiante, no en el método utilizado para esa adquisición.

Una regla básica de los ECTS es que un año académico corresponde a 60 créditos. Es un postulado, comparable a los postulados utilizados en otras unidades de medición, como por ejemplo el metro o el kilovatio-hora. Este postulado implica, no obstante, cuatro dificultades que no se pueden resolver de antemano en todos los casos:

— ¿A cuánto trabajo corresponde un punto ECTS? La principal dificultad resulta de la realidad evidente de que el número de horas que se exigen a un estudiante medio puede variar bastante según las universidades, las disciplinas y los países, tal como hemos indicado; por ello, los créditos ECTS no están definidos de manera rígida como equivalentes a un cierto número de horas de aprendizaje. Se ha calculado que en la mayoría de los casos un crédito, definido como la sexagésima parte del año académico, corresponde a entre 25 y 30 horas de trabajo invertidas por un estudiante «medio». Hay que aceptar esta definición flexible porque no es posible equiparar la tradición docente griega con la alemana, ni la española con la holandesa, y por ello, la definición de un crédito como la sexagésima parte del esfuerzo anual de un estudiante medio debe tener cierta holgura.

— ¿Qué es un año académico? Se trata de una segunda dificultad, porque la definición de «año académico» no está totalmente delimitada. Es obvio que un año académico puede dividirse en semestres, trimestres o cuatrimestres o no tener subdivisiones, sin que esto deba originar ninguna dificultad: ésta es precisamente la razón por la cual se ha elegido como unidad el año académico, que es común a todos los sistemas a pesar de la existencia de diferencias en su duración (de ocho a diez meses) y su organización (trimestres, cuatrimestres, semestres, etc.). La dificultad surge cuando un programa de estudios exige trabajo académico o práctico durante las vacaciones que separan normalmente

los años «académicos». Existen planes de estudios de 12 meses (que podrían por ello conllevar unos 75 créditos) y muchas universidades ofrecen «cursos de verano» o exigen que se cumpla un periodo de prácticas durante el verano (que podrían corresponder a puntos ECTS por encima del máximo de 60). La normativa europea no se manifiesta suficientemente precisa y satisfactoria en este aspecto.

— ¿Qué se requiere para cumplir los créditos ECTS? Otra dificultad conceptual reside en la definición de lo que se entiende por «cumplir» con las exigencias de los créditos ECTS. Es evidente que para ello es necesario cumplir todas las exigencias que plantea la universidad afectada, incluso si son más exigentes —o menos exigentes— que en otra universidad. Esta limitación no es específica de los créditos ECTS: es consustancial a la definición y la evaluación de la enseñanza y del aprendizaje, ya que existen profesores que imparten más materia que otros durante una hora, que plantean preguntas más o menos fáciles en los exámenes y que son más o menos generosos en el momento de asignar la nota final al estudiante.

— ¿Cómo se mide en créditos ECTS la adquisición de «competencias»? Los créditos ECTS pueden ser de varios tipos: pueden ser de grado o de postgrado, pueden adquirirse como consecuencia de la superación de exámenes u otros requisitos fijados por el profesor o el centro, o pueden ser definidos en términos tradicionales, es decir como «conocimientos demostrables» (con la idea de que estos conocimientos son una aproximación a competencias de todo tipo que se adquieren implícitamente con el conocimiento). Sin embargo, el ideal del EEES es que los ECTS se definan en términos de «competencias y destrezas» adquiridas, que van más allá del mero conocimiento, aunque estas competencias y destrezas son mucho más difíciles de precisar y de medir.

Como los demás instrumentos de medida (o mejor dicho de evaluación) que se utilizan en el ámbito global, los

ECTS tienen un margen de holgura a pesar de su unicidad como herramienta académica: 15 créditos de Medicina en Austria pueden ser diferentes de 15 créditos de Biología en el mismo país o de 15 créditos de Biología en otro país (o en otra universidad). Lo mismo que en economía no es lo mismo una empresa industrial que una de servicios, aunque generen el mismo nivel de ingresos, y tampoco es lo mismo la evaluación de la investigación hecha en universidades diferentes, o en centros de I+D+i o en empresas privadas. Es imprescindible aceptar esta variabilidad para poder vincular sistemas e instituciones de educación superior de diferentes países. Sucede lo mismo con hospitales o empresas, que son también esencialmente diferentes y sólo se pueden comparar en base a instrumentos de medida que son imperfectos.

Los ECTS se diseñaron hace ya tiempo en el marco del programa ERASMUS de la Unión Europea, específicamente para medir lo que han aprendido los estudiantes móviles en la universidad anfitriona y transferirlo como parte integrante del programa de estudios de la universidad de origen. Los ECTS se concibieron como un instrumento de transferencia de créditos para los estudiantes móviles y es por ello que vienen con una tabla de conversión de las notas entre los diferentes sistemas de educación superior. La única novedad fundamental que se ha introducido en el Proceso de Bolonia con respecto a los originales ECTS es que se ha añadido a la función de transferencia otra función de igual importancia: los créditos ECTS, o puntos ECTS, se han convertido también en los «ladrillos» básicos que permiten construir programas de estudios más flexibles y más comparables.

1.2. *El Suplemento europeo al Diploma*

El suplemento (europeo) al diploma (SD, o DS según su acrónimo en inglés para *Diploma Supplement*) es el otro instrumento clave de transparencia para la movilidad en el EEES. El SD consiste en explicar de manera estandarizada el tipo y el nivel de estudios a que corresponde la titulación y las notas conseguidas por un estudiante determinado en un ámbito institucional y nacional determinado. El SD pretende proporcionar a los que lo lean la información indispensable para que puedan entender qué estudios se han cursado y qué resultados ha obtenido un estudiante, incluso si la persona que lee el SD no conoce el sistema de educación superior en el que ha estudiado ni la nomenclatura de titulaciones o el sistema de notas que existe en el país donde se ha expedido esta titulación. Por ello, el SD no es nada más que una herramienta de explicación o de «traducción», que permite interpretar en un sistema conocido para el lector unos estudios cursados en otro sistema: la función del SD es fomentar más transparencia, con el objetivo de favorecer así la movilidad de estudiantes y egresados gracias a la mayor confianza que se puede crear en universidades, administraciones y empresas de otros países del EEES.

Lo mismo que los ECTS, el SD ya preexistía en el momento de empezar el Proceso de Bolonia. El Suplemento al Diploma resulta de una iniciativa que surgió no de la Unión Europea, sino conjuntamente del Consejo de Europa (con sede en Estrasburgo y dimensión paneuropea) y del Centro Europeo para la Educación Superior de la UNESCO (el CEPES, con sede en Bucarest). Ambas organizaciones internacionales, preocupadas por la movilidad estudiantil, consiguieron diseñar un modelo de SD al cual se unió, un poco más tarde, también la Unión Europea. El momento clave fue la «Convención Europea de Lisboa» de 1997, donde se afirmó el derecho de los estudiantes de estudiar en

otro país con base al reconocimiento de sus estudios anteriores, salvo si se demostrara que no cumplían las condiciones para hacerlo. En esencia, el cambio radica en que es la institución receptora quien ha de demostrar que los estudios del demandante no son los adecuados y no es el demandante quien ha de demostrar que sí lo son. Esto representa un cambio copernicano en el ámbito de la movilidad en la educación superior europea, a pesar de que la Convención de Lisboa haya tardado varios años en entrar en vigor en algunos países y a pesar de que la realidad no está siempre a la altura de los principios enunciados en Lisboa. El Suplemento europeo, como resultado de la colaboración entre el Consejo de Europa, el CEPES-UNESCO y la Unión Europea, combinado con el desarrollo de la red de centros nacionales por la evaluación y el reconocimiento de las titulaciones extranjeras, los NARIC-ENIC, ha sido una importante etapa en la definición de herramientas comunes del EEES.

La dificultad principal del SD está en definir las necesidades de información de quienes quieran utilizarlo. Hay que fijar una lista de datos y explicaciones que no sea demasiado larga pero que contenga la información más relevante. Por ello se ha fijado un estándar europeo para el SD, que define las informaciones claves sobre el sistema educativo, la institución de educación superior, el programa de estudios y el itinerario curricular del estudiante. Eso no deja de tener problemas porque hay que velar a la vez para que el SD cumpla los requisitos siguientes:

— no se convierta en un instrumento de publicidad (mediante la autoevaluación complaciente del sistema de educación superior o de la universidad de que se trate).

— no proporcione información demasiado detallada e inútil, que genere excesiva carga burocrática para recolectar toda la información.

— esté disponible para todos los estudiantes, o todos los que lo quieran, y lo esté en un idioma adecuado.

Esto significa que, aunque la idea es sencilla y positiva, la herramienta puede complicarse y desviarse, hasta el punto de generar reacciones negativas. Este puede ser el caso si el SD se hace demasiado complicado y largo (por ejemplo, porque se deban incluir datos sobre los créditos cursados fuera de la universidad que otorga la titulación), o porque se exija la expedición del SD en demasiados idiomas según la petición de cada estudiante. Hubo estudiantes que estuvieron en contra del SD, porque podía revelar cosas que quedan escondidas cuando uno presenta solamente el diploma oficial sin demasiados detalles. En España se ha prescrito un modelo de SD bastante complejo que exige la informatización de muchos datos y su tratamiento en base a un sistema informático común.

Al mismo tiempo que el SD, se ha desarrollado de forma paralela toda una red formada por quienes van a ser sus principales utilizadores o interpretadores: los NARICs (centros nacionales de información sobre el reconocimiento de titulaciones académicas). Estos centros se llaman ENIC en los países europeos no miembros de la Unión Europea. Estas entidades administrativas han contribuido a la definición de la información estándar que se debe dar acerca de su sistema de educación superior y la que se necesita conocer acerca de otros sistemas. Aunque no todos estén en el mismo nivel de desarrollo, estos centros constituyen una fuente imprescindible y experimentada para el reconocimiento «justo» de titulaciones y competencias adquiridas en otros países (sobre todo en el marco del EEES) y son, por ello, también centros claves en el fomento de la «transparencia» que se necesita.

2. Herramientas de compatibilidad del EEES: marco de titulaciones y garantía de la calidad

Son dos las herramientas principales que pretenden fomentar la compatibilidad de las titulaciones (o mejor dicho, de las cualificaciones) y con ello la coherencia interna del EEES: por un lado, el marco de cualificaciones del EEES, que define el acuerdo que se ha logrado a nivel europeo sobre lo que son los varios niveles de titulaciones (o cualificaciones), que ya son comunes a todas las instituciones de educación superior de Europa (o por lo menos, en la actualidad, a la gran mayoría); por otro lado, el sistema europeo de garantía de calidad de la educación superior, que es su complemento indispensable, ya que la validez de las titulaciones o de las cualificaciones depende de una forma u otra de la confianza que se tenga en la universidad que otorga la titulación o en el organismo que garantiza o certifica su calidad.

2.1. El marco de cualificaciones para el EEES

La adopción de un marco de cualificaciones es una de las partes más novedosas, ambiciosas y visibles del Proceso de Bolonia. Es el insumo que más se ha comentado últimamente y quizás también el que menos se ha entendido, por tratar de buscar, detrás de su carácter de herramienta sencilla, unas intenciones o complicaciones que no tiene.

El marco de cualificaciones para el EEES se definió ya durante los primeros años del Proceso de Bolonia. Sus puntos clave ya estaban propuestos en los informes preparatorios de la Declaración de Bolonia y se han ido detallando en una serie de reuniones posteriores hasta que se presentó en el año 2005 en Bergen (Noruega), en la reunión de minis-

tros de los países de «Bolonia», el documento que recoge los principales logros (Bologna Working Group on Qualifications Frameworks, 2005 ⁵⁸). No ha habido hasta el presente cambios sustanciales en este acuerdo europeo.

2.1.1. Niveles y cualificaciones del Marco para el EEES

El Marco consta de 4 niveles (no de 3, como cree mucha gente) de titulaciones/cualificaciones, y cada uno de ellos está definido de manera genérica según los aprendizajes que deben adquirir los egresados, haciendo referencia a un determinado número o intervalo de créditos ECTS. Estos son los niveles:

2.1.1.1. *Las cualificaciones de «primer ciclo»*, que se llaman grado en España (o *bachelor, bakalar, licencia, laurea, diploma*, etc. en otros países del EEES), se otorgan a estudiantes que cumplan los siguientes requisitos:

— Que hayan demostrado suficiente conocimiento y entendimiento en un programa de estudios corto, posterior a la educación secundaria y basado principalmente en libros de texto que incluyan algunos aspectos más avanzados de su área de estudios.

— Que sean capaces de aplicar este conocimiento y entendimiento de una manera que se corresponda con la de las personas activas en esta área, con las típicas habilidades precisas para elaborar y sostener un criterio adecuado y resolver los problemas planteados en el área.

— Que tengan la capacidad suficiente para recoger e interpretar datos útiles para llegar a opiniones que incluyan

⁵⁸ Preparado por un grupo de trabajo *ad hoc* liderado por Mogens BERG, el presidente danés en aquel momento del Grupo de Seguimiento de Bolonia.

una reflexión acerca de sus implicaciones sociales, científicas o éticas.

— Que sepan comunicar informaciones, ideas, problemas y soluciones a otras personas, especialistas o no en el tema.

— Que hayan desarrollado una capacidad suficiente para seguir aprendiendo lo que necesiten en el futuro, con un alto grado de autonomía.

Estas cualificaciones de grado requieren no menos de 180 y no más de 240 créditos ECTS, es decir, normalmente estudios de no menos de 3 años, y no más de 4.

2.1.1.2. *Las cualificaciones del segundo ciclo*, que se llaman «máster» en España y en muchos otros países (o *maestría*, *laurea spezzialistica*, *magíster*, etc., en algunos otros), se otorgan a estudiantes que cumplan los siguientes requisitos:

— Deben haber demostrado conocimientos y entendimiento de su campo de estudio que amplíe y profundice los conocimientos del primer ciclo. Deben mostrar, asimismo, la posibilidad de desarrollar o aplicar ideas de manera original, a menudo en un contexto de investigación, de un problema o de un tema relacionado con su campo de estudio que se les plantee.

— Deben ser capaces de aplicar sus conocimientos y entendimiento y su habilidad para resolver problemas en ámbitos nuevos y no familiares, y en contextos más amplios (o multidisciplinares) relacionados con su campo de estudios.

— Deben tener la habilidad suficiente para combinar conocimientos y manejar la complejidad de su campo de estudio, y ser capaces de formular opiniones con base a una información limitada o incompleta. Esas opiniones deben incluir una reflexión acerca de la responsabilidad social y ética que implica la aplicación de su conocimiento y opiniones.

— Deben ser capaces de comunicar sus conclusiones, junto con el conocimiento y razonamiento en que se basen, de manera clara a individuos y a grupos, sean especialistas o no.

— Deben mostrar capacidad de seguir aprendiendo por iniciativa propia y de una manera autónoma.

Estas cualificaciones de máster requieren normalmente entre 90 y 120 créditos ECTS, con un mínimo de 60 (que se debería aplicar solamente en el caso de estudiantes que hayan cursado 240 créditos en la fase de grado, y en el mismo ámbito de estudios).

2.1.1.3. *Las cualificaciones de tercer ciclo* corresponden al nivel del doctorado y se otorgan a estudiantes que cumplan los requisitos siguientes:

— Deben haber demostrado un conocimiento sistemático de un campo de estudios, así como poseer las aptitudes y los métodos de investigación utilizados en el campo.

— Deben haber demostrado capacidad para concebir, diseñar, implementar y adaptar un progreso sustancial en la investigación en su campo de estudio, manteniendo e impulsando la necesaria honestidad académica.

— Deben haber hecho una contribución que amplíe la frontera del conocimiento en su campo, basada en una investigación original que les permita producir una obra sustancial digna de publicarse en revistas nacionales o internacionales que exijan una evaluación previa por parte de especialistas.

— Deben ser capaces de hacer análisis críticos, evaluaciones y síntesis de ideas nuevas y complejas.

— Deben ser capaces de comunicarse con sus pares, con la comunidad académica en general y con la misma sociedad acerca de los resultados obtenidos en su campo de especialización.

— Deben estar preparados para fomentar en sus contextos académicos y profesionales los avances tecnológicos, so-

ciales o culturales que correspondan a las necesidades de una «sociedad del conocimiento».

Para el doctorado no se fijaron ni duración (solamente se ha afirmado en varias ocasiones que no debería superar 3 años a tiempo completo) ni intervalo de créditos ECTS —lo que no quiere decir que la universidad no pueden fijar tal duración o utilizar el sistema de créditos ECTS, para lo totalidad o parte de un programa de doctorado.

2.1.1.4. *Existen además cualificaciones que corresponden a un ciclo corto*, que exigen la superación de un programa de educación superior corto para técnicos de varias ámbitos, que se cursan típicamente en IES no universitarias (escuelas, centros o colegios post-segundarios, profesionales, técnicos o «comunitarios» como se llaman en EEUU). Estas titulaciones podrían corresponder en España a la educación profesional superior y a estudios de algunos ámbitos artísticos; en otros países se llaman diplomas post-segundarios, técnicos, o «asociados» (EEUU). En varios países de Europa y en EEUU, hay más estudiantes en estas ramas no universitarias de la educación superior que en las universidades. Por ello era muy importante crear un espacio adecuado para estas titulaciones en el Marco de Cualificaciones. Este nivel se otorga a estudiantes que cumplan las siguientes exigencias:

— Deben haber demostrado conocimiento y entendimiento en un campo de estudios que requiere la superación previa de los estudios secundarios generales. Este conocimiento y entendimiento se adquiere típicamente con libros de textos de nivel avanzado y proporciona una base para la vida laboral en un campo específico. Posibilita un desarrollo personal y la posibilidad de cursar ulteriores estudios que lleven al nivel del primer ciclo completo (es decir de grado).

— Deben ser capaces de aplicar su conocimiento y entendimiento en ámbitos ocupacionales concretos.

— Deben tener la capacidad de encontrar y utilizar datos para formular respuestas a problemas concretos y abstractos bien definidos.

— Deben ser capaces de comunicar sus conocimientos, destrezas y actividades a sus pares, a supervisores y a clientes.

— Deben mostrar la capacidad suficiente para profundizar en el conocimiento de su propio campo o de emprender estudios de duración más larga con cierta autonomía.

Estos estudios de ciclo corto tienen típicamente una duración de unos 2 años y su carga estándar es de unos 120 créditos ECTS.

2.1.2. Rasgos claves del Marco de Cualificaciones para el EEES

Es imprescindible añadir algunos comentarios acerca de este Marco de Cualificaciones para el EEES, para que se pueda entender mejor y utilizar con el rigor y la flexibilidad adecuados:

— El Marco es genérico y se puede aplicar en todos los campos disciplinares y profesionales, así como en todos los sectores de la educación superior, tanto universitaria como no universitaria.

— Lo único que se fija a nivel europeo en el Marco son unos niveles definidos, basados en competencias genéricas (que se deben leer de manera comparativa entre los distintos niveles) y en intervalos de créditos ECTS. No crean de ninguna manera una nueva categoría de euro-titulaciones, sino que se deben aplicar a las titulaciones nacionales de todo tipo en el ámbito de la educación superior.

— Dentro de cada nivel del Marco existe mucha flexibilidad para fijar la nomenclatura, la orientación (más o menos generalista o especializada, profesional o académica,

nacional, europea o internacional, teórica/abstracta o aplicada), el contenido y los métodos de aprendizaje de cada programa y de cada IES. Al mismo tiempo que se requiere un marco de cualificaciones coherente en su estructura, en el EEES se quiere fomentar una gran diferenciación entre los programas de cada uno de los niveles señalados, para que no todos sean equivalentes o estén concebidos para los mismos grupos de estudiantes.

— Los marcos de cualificaciones no son meras «escalas de cualificaciones», sino que adquieren su pleno sentido solamente si se subraya que corresponden a itinerarios de aprendizaje que deben permitir moverse entre los distintos niveles. Se pretende que los Marcos de Cualificaciones permitan diseñar itinerarios que, mediante el reconocimiento de conocimientos y competencias ya adquiridos y la activación de pasarelas para remediar los huecos de educación y formación de una persona, le permitan acceder a otro nivel o a otra área. Para ello es necesario que desaparezcan las barreras entre los diferentes segmentos del sistema educativo, para que cada persona se puede aprovechar de todas las oportunidades que estén a su alcance, cualquiera que haya sido su itinerario previo. Eliminar las barreras y construir pasarelas no significa en absoluto que cualquier individuo se puede mover desde donde está hacia donde quiera ir sin que haya condiciones ni requisitos que debe cumplir. Implica que nada es imposible para quién tenga las competencias y la voluntad necesarias, pero no elimina, en los sistemas de educación superior, ni las diferencias entre las materias ni las exigencias de calidad fijadas por los especialistas. Se trata de esencialmente de flexibilizar el sistema educativo.

Es también importante señalar que este Marco de Cualificaciones para el EEES ha sido el primero que se ha adoptado en Europa, pero que deberá en su momento integrarse en un Marco Europeo de Cualificaciones más global, que

contenga y abarque a todas las cualificaciones de cualquier nivel (por ello se habla en inglés del «*overarching*» *European Qualifications Framework*, o de EQF «*for Lifelong Learning*»). El modelo de EQF-LLL que se ha esbozado a nivel europeo incluye 8 niveles, de los que sólo los 4 superiores corresponden a la educación superior y los 4 primeros corresponden a la educación previa. En la actualidad los países de Europa están diseñando o han diseñado ya sus Marcos Nacionales de Cualificaciones (*National Qualifications Framework, NQF*) que abarcan todos los niveles educativos y se ajustan a la realidad del sistema de educación y formación propio de cada país.

El Marco de Cualificaciones para el EEES se ha concebido de manera genérica y flexible, y es adaptable a realidades nacionales bastante diferentes, siempre que se respeten sus pocas reglas básicas. Una dificultad mayor de la implementación del Proceso de Bolonia es que estas reglas se han interpretado de manera restrictiva en ciertos ámbitos nacionales y que existen legislaciones nacionales que han quitado gran parte de la flexibilidad del sistema en el momento de regular su aplicación al nivel nacional, como se ha indicado ya en otros apartados. Por razones que se han analizado en el capítulo anterior, este ha sido, de manera notable, el caso de España, donde unas reglamentaciones excesivamente detalladas han impedido que las universidades puedan ofrecer cursos con la misma libertad que en otros países y que los estudiantes puedan aprovecharse de una oferta académica-formativa mucho más diferenciada.

2.2. *El sistema europeo de garantía de la calidad*

La Declaración de Bolonia pedía sencillamente que se pusiera en marcha en el EEES alguna forma de garantía de la calidad «con dimensión europea». Esta dimensión euro-

pea se ha ido construyendo en los últimos diez años, siendo un momento determinante aquel en el que se formularon y adoptaron los «Criterios y Directrices para la garantía de la calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior» (conocidos en inglés como «*European Standards and Guidelines*», *ESG*), en el año 2005 (European Association for Quality Assurance in Higher Education, 2005). A continuación explicamos este punto, después de presentar primero el panorama europeo de las agencias de garantía de la calidad de la educación superior que tienen que aplicar aquellos criterios.

2.2.1. El panorama europeo de agencias de garantía de la calidad

Las agencias de calidad externas a las universidades y a los gobiernos son algo relativamente nuevo en el paisaje europeo de la educación superior. Las primeras aparecieron solamente a finales de los años 1980 y principios de los años 1990, primero en el Reino Unido y otros pocos países de la Europa occidental. También en algunos países de la Europa central justamente cuando reorganizaron su educación superior en el momento de salir de la era comunista y buscaron inspiración en el sistema de acreditación de EEUU. En estos momentos, todos los países del EEES ya tienen una o varias agencias de calidad de la educación superior. Estas agencias son bastante diferentes entre sí, y están vinculadas en varias redes de ámbito europeo que desempeñan un papel clave en la garantía de calidad en el EEES.

2.2.1.1. Una enorme variedad de agencias de garantía de la calidad

Las agencias de calidad de la educación superior que se han ido creando a lo largo de los últimos 20 años en los distintos países de Europa presentan unas importantes diferencias entre sí, no solamente en cuanto a su tamaño y sus recursos humanos y financieros sino también con respecto a sus estatutos, su tipo de organización, su estatus y sus actuaciones.

Muchas agencias nacionales en Europa tienen un estatus público (como departamento ministerial, entidad o fundación pública) o semipúblico, pero otras son entidades privadas constituidas así para garantizar su independencia con respecto a las autoridades ministeriales. Algunas han sido creadas por la propia comunidad de universidades, lo que se puede considerar que está de acuerdo con el principio de autonomía universitaria, aunque por otro lado existe el riesgo de una posible limitación de la independencia de estas agencias de calidad con respecto a las universidades que evalúan; tales agencias existen en Alemania y Suiza (como pasa en muchas partes de EEUU también), y en España los rectores son miembros del Consejo de Administración de varias agencias autonómicas y, si bien evalúan las agencias, la autoridad última para la acreditación —con validez en el conjunto del estado— reside en el Consejo de Universidades.

La mayoría de agencias se han creado por decisión de un gobierno y/o parlamento nacional y tienen responsabilidad a nivel del sistema nacional de educación superior —lo que puede plantear dificultades cuando el sistema nacional es pequeño (por falta de masa crítica y, por tanto, de credibilidad) o cuando la opinión sobre la calidad de la educación superior nacional está sobrevalorada dentro del país. Algunos países tienen una organización más compleja: en Ale-

mania existe un solo «Consejo de Acreditación» (*Akkreditierungsrat*) que es responsable del uso del sello nacional de calidad pero delega a otras agencias, de ámbito regional o temático, la evaluación de los programas de estudio y la decisión acerca de si se deben acreditar o no. Holanda y Flandes han creado conjuntamente la única agencia binacional existente (NVAO) y que funciona según un modelo semejante al alemán: la agencia es la que acredita, pero las evaluaciones sobre las cuales se basa esta decisión las hacen otras agencias especializadas —nacionales o extranjeras. El sistema español es un caso aparte, porque consta de una agencia nacional (la ANECA) y varias agencias autonómicas (en Catalunya, Andalucía, Galicia, Castilla y León, el País Vasco/Euskadi, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha), pero no hay una línea muy clara que separe el papel de la una del de las otras, salvo que el ámbito de competencias es diferente: nacional y autonómico, respectivamente. Esta relativa indeterminación crea en España riesgos de duplicación de ciertos aspectos del trabajo evaluador y ha permitido en algunos casos que titulaciones no acreditadas por la agencia nacional fueron no obstante implantadas a nivel autonómico. Queda por clarificar el papel respectivo de ANECA y de las demás agencias de cara al EEES: en el resto de Europa, el gran número de agencias españolas y el pequeño tamaño de algunas de ellas podría generar dudas acerca de su capacidad y del rigor de sus decisiones, lo que podría añadir dificultades para el reconocimiento de titulaciones españolas en el EEES. Otra singularidad del modelo español de evaluación externa de la educación superior es que una de las tareas principales de las agencias es la evaluación del profesorado, funcionario o contratado. Esto es algo que en otros países es responsabilidad de las mismas universidades (cuando gozan de autonomía interna suficiente) o de comisiones ministeriales (donde existe profesorado funcionario).

Existen agencias enfocadas a los programas de estudio que tienen o quieren crear las IES y otras que evalúan las IES en su conjunto o parte de ellas. Existen agencias que hacen «evaluaciones», es decir que emiten públicamente una opinión sobre la calidad de unos programas (por ejemplo, tomando como base de comparación varias IES, como es el caso de la QAA en el Reino Unido) o de unas instituciones, o de partes de ellas (como es el caso de la AERES en Francia), sin que esta opinión tenga consecuencias automáticas y predeterminadas. Otras agencias hacen «acreditaciones»: se basan en una evaluación para decidir si un programa o una institución merece ser «acreditado», es decir, gozar de un estatus oficial o de ciertos derechos asociados con este estatus. Es el caso de España, donde se exige la acreditación previa (aunque se llame «verificación») de cada uno de los miles de nuevos programas que se están implantando en la actualidad en las universidades. Este tipo de acreditación genera inevitablemente mucha burocracia evaluadora y ya se ha abandonado en otros países, como Alemania, a favor de la acreditación de «grupos» de programas o de facultades.

Es importante señalar también la existencia de algunas pocas agencias o entidades que controlan el uso de un sello de calidad «europeo» en un determinado ámbito. El caso más exitoso es el sello EQUIS que se otorga a escuelas de negocios y a facultades de ciencias empresariales con un destacado nivel de calidad. En el ámbito de la química existen sellos «para los programas que cumplan ciertos requisitos europeos; otros «euro-sellos» de este tipo están en preparación o en fase de experimentación, como por ejemplo para ingenierías (sello EUR-ACE), informática (sello EQANIE) o para música. Sería deseable que se desarrollaran más agencias y sellos europeos como éstos, ya que garantizan mejor una comparación entre programas de la misma área y porque estos sellos están exentos del riesgo de

evaluaciones algo sesgadas que no se puede descartar con agencias nacionales o regionales.

2.2.1.2. Redes europeas de agencias de calidad

Las agencias que acaban de presentarse anteriormente están vinculadas entre sí a nivel europeo en el marco de varias redes que desempeñan un papel clave en la estructuración y el funcionamiento del sistema de garantía de calidad del EEES.

La más conocida y más antigua de estas redes es la ENQA (Asociación europea de agencias de calidad). Surgió en 1998 tras una Recomendación de la Unión Europea a los países miembros para que creasen agencias independientes de los poderes gubernamentales y de las universidades. ENQA ha desempeñado un papel importante ya que los ministros del Proceso de Bolonia le pidieron a ENQA, en 2003, que estudiara la relación de criterios comunes para la garantía de la calidad en el EEES, en colaboración con las asociaciones europeas de universidades (EUA), de otras IES (EURASHE) y de estudiantes (ESIB, que ahora se llama ESU). De este proceso salieron los criterios y directrices europeos (ESG) que se adoptaron en 2005 y se presentan en el apartado siguiente.

Para ser socio de pleno derecho de ENQA, las agencias tienen que someterse a una evaluación sobre su independencia, sus recursos y sobre los procedimientos que utilizan, que deben estar de acuerdo con los criterios fijados para las agencias en los ESG. El número de agencias pertenecientes a ENQA ha aumentado rápidamente en los últimos años. En cuanto a España, se integraron desde el principio el Plan de Calidad del Consejo de Universidades (cuyo papel fue asumido posteriormente por la ANECA), AQU-Catalunya y Andalucía. Posteriormente se han sumado otras (las agencias de Galicia y Castilla y León). A estas

agencias se les reconoce en la normativa española unas capacidades especiales en cuanto a la evaluación de las nuevas titulaciones antes de su implantación.

Adicionalmente a ENQA se ha creado hace poco (2008) el Registro europeo de («buenas») agencias de garantía de la calidad de la educación superior (EQAR). Esta entidad tiene criterios más restrictivos y pretende agrupar a las agencias de calidad activas en Europa con credibilidad internacional, es decir agencias que pueden consultar gobiernos o universidades que quieran demostrar su calidad gracias a un sello no nacional. De momento no está suficientemente clara la diferencia entre ser miembro de ENQA y de EQAR, pero es probable que la ENQA asuma en el futuro un papel más enfocado en el desarrollo de las actividades de las agencias y que el Registro tenga como función separar las agencias más creíbles de las que lo son menos. ANECA y AQU Catalunya fueron, junto con la agencia flamenco-holandesa los tres primeros miembros aceptados en EQAR.

Cabe señalar el importante papel que desempeña la red de aquellas agencias que además de hacer evaluaciones tienen una función de «acreditación» (de IES o de programas). Esta red, el Consorcio Europeo de Acreditación (ECA según su acrónimo en inglés), ha sido un laboratorio para nuevas iniciativas, como por ejemplo el reconocimiento mutuo de sus decisiones y sigue desempeñando un papel de vanguardia en ciertos ámbitos de la garantía de calidad en el EEES.

2.2.2. Los Criterios y Directrices para la garantía de calidad en el EEES (ESG)

Los Criterios y Directrices para la garantía de calidad son una de las piezas claves del EEES, aunque es evidente

que se pueden y se deberán mejorar en varios aspectos en el futuro.

Los fines generales de los Criterios y Directrices son las siguientes:

— Mejorar la educación que se ofrece a los estudiantes en las instituciones de educación superior del EEES.

— Apoyar a las instituciones de educación superior en la gestión y mejora de su calidad y, de ese modo, ayudarles a justificar su autonomía institucional.

— Proporcionar una base fiable a las agencias de garantía de calidad a la hora de realizar su trabajo.

— Hacer posible que la garantía externa de calidad sea más transparente y fácil de comprender para todas las partes implicadas en la misma.

Los objetivos más específicos de los Criterios y Directrices son los que siguen:

— Impulsar el desarrollo de las instituciones de educación superior de forma que se fomenten los logros intelectuales y educativos.

— Proporcionar una fuente de ayuda y orientación a las instituciones de educación superior y a otros agentes relevantes para el desarrollo de su propia cultura de garantía de calidad.

— Informar e incrementar las expectativas de las instituciones de educación superior, estudiantes, empleadores y otros agentes implicados en relación con los procesos y resultados de la educación superior.

— Contribuir a un marco de referencia común para el servicio de educación superior y de la garantía de calidad dentro del EEES.

Lo más importante de los ESG es que cubren todos los ámbitos de la garantía de la calidad en la educación superior. Están organizados, para ello, en estos tres apartados:

2.2.2.1. Criterios de garantía interna de la calidad en cada IES

Los ESG confirman el papel fundamental que tiene cada IES para garantizar y mejorar la calidad de sus propios programas de estudios. Este principio es muy saludable, ya que es imposible evaluar, garantizar y aumentar la calidad educativa sin el compromiso de los actores capaces de generar esta calidad, es decir sin el concurso de los equipos docentes y del conjunto de la institución. Hay expertos que opinan que los sistemas internos de garantía de la calidad (SIGC) son el único aspecto que se debería evaluar externamente, ya que las universidades son responsables de su propia calidad y que ésta es función de la eficacia del SIGC dentro de cada una de ellas. Los ESG no apoyan expresamente esta opinión, pero destacan de manera muy clara el papel de los SIGC como base fundamental del sistema de garantía de la calidad del EEES con estas recomendaciones:

— Las IES deben tener una política, con procedimientos asociados y regulados, para garantizar la calidad, y deben tener criterios claramente establecidos para desarrollar sus programas y títulos. Deben comprometerse en el desarrollo de una cultura que reconozca la importancia de la calidad y de la garantía de calidad e implantar una estrategia de mejora continua de la calidad. Estas estrategias, políticas y procedimientos deben tener un rango formal, estar públicamente establecidas y deben conceder un papel a los estudiantes y a otros agentes implicados.

— Las IES deben disponer de mecanismos formales para el diseño, la aprobación, el control y la revisión periódica de sus programas y títulos. Los estudiantes deben ser evaluados utilizando criterios, normativas y procedimientos que se hayan publicado y que se apliquen de manera coherente. Deben existir medios para garantizar que el profesorado esté cualificado, disponga de las habilidades y la experiencia

para transmitir sus conocimientos y obtenga retroalimentación sobre su propia actuación. Las instituciones deben garantizar que además de los profesores, los estudiantes tengan acceso a una variedad de servicios de apoyo y que estos funcionen eficazmente para facilitar su aprendizaje (desde bibliotecas o equipos informáticos a tutores, asesores y otros consejeros).

— Las IES deben garantizar que recopilan, analizan, utilizan y hacen públicos datos pertinentes sobre el funcionamiento de sus propias actividades, incluyendo al menos: el progreso en el aprendizaje de los estudiantes; su satisfacción y tasas de éxito; la empleabilidad de los egresados; la efectividad de los profesores; el perfil de la población de estudiantes; los recursos de aprendizaje disponibles y sus costes; etc. Sería también muy valioso que con estos indicadores se pudieran comparar con otras instituciones dentro y fuera del EEES.

2.2.2.2. Criterios para la evaluación externa de la calidad de los estudios universitarios por parte de agencias especializadas

Las agencias externas pueden plantearse la garantía de calidad con diversos fines entre los que cabe destacar la garantía de las normas académicas nacionales de educación superior, la acreditación de programas y/o instituciones, la protección del usuario, la transmisión pública de información (cuantitativa y cualitativa) sobre programas o instituciones, verificada de forma independiente, y la mejora de la calidad. En todo caso, la garantía externa de calidad debe respetar la autonomía institucional, dar prioridad a los intereses de los estudiantes y los agentes económicos y sociales de la IES y utilizar —siempre que sea posible— los resultados de las propias actividades de garantía de calidad de las instituciones. Por ello, la segunda parte de los ESG re-

quiere que se cumplan algunos principios genéricos como los siguientes:

— Los procedimientos de garantía externa de calidad deberían tener en cuenta la efectividad de los procesos de garantía interna de calidad descritos anteriormente.

— Las finalidades y objetivos de los procesos de garantía de calidad deben ser establecidos, por parte de todos los responsables (incluidas las IES), con anterioridad al desarrollo de los procesos y deben publicarse con una descripción de los procedimientos que vayan a utilizarse.

— Las decisiones adoptadas como resultado de una actividad de garantía externa de calidad deben basarse en criterios explícitos publicados deben aplicarse de manera coherente.

— Los procedimientos de evaluación externa que se utilicen deben garantizar que los expertos que lleven a cabo la evaluación externa de calidad tengan los perfiles adecuados, sean independientes y cuidadosamente seleccionados. Que incluyan expertos internacionales y estudiantes, que los métodos de revisión utilizados sean suficientes para facilitar pruebas adecuadas que justifiquen los argumentos y conclusiones. La evaluación externa debe incluir las etapas de auto-evaluación, visita/revisión externa, borrador de informe de evaluación, comentarios de la institución evaluada, informe final publicado y fácilmente accesible para los interesados, y, finalmente, debe haber un procedimiento de seguimiento de la evaluación claramente determinado.

— La garantía externa de calidad de instituciones y/o programas debe llevarse a cabo de manera cíclica. La duración del ciclo y de los procedimientos de evaluación que van a utilizarse se tienen que definir con claridad y publicarse con antelación.

2.2.2.3. Criterios de calidad que deben cumplir las propias agencias de calidad de la educación superior

La garantía externa de calidad de las agencias debe verificar que las evaluaciones que hacen estas agencias se basan en la parte segunda de los ESGs y debe comprobar que se aplican de manera efectiva y coherente. Las agencias deben cumplir los siguientes criterios:

— Las agencias deben ser reconocidas formalmente por las autoridades públicas competentes y deben tener una base legal consolidada que cumpla con los requisitos exigidos en las jurisdicciones en las que operan. Deben tener una declaración de su misión clara, y públicamente disponible. Deben llevar a cabo, de manera regular, actividades de evaluación, revisión, auditoría, valoración, acreditación u otras formas de garantía externa de calidad (a nivel institucional o de programa) y estas actividades deben formar parte de su función central. Deben disponer de recursos adecuados y proporcionados, tanto humanos como financieros, que les permitan llevar a cabo sus procesos de garantía externa de calidad de una manera eficiente.

— Las agencias deben ser independientes, es decir tener una responsabilidad autónoma respecto a su propio funcionamiento y no estar expuestas a que terceras partes tales como las IES, ministerios u otros agentes implicados, puedan influir en las conclusiones y recomendaciones que hagan en sus informes. Los procesos, criterios y procedimientos utilizados por las agencias deben estar previamente definidos y disponibles públicamente. Las agencias deben contar con procedimientos para su propia rendición de cuentas, al menos en la forma de una revisión cíclica externa obligatoria al menos cada cinco años.

La adopción de criterios de calidad comunes a nivel europeo ha sido un gran paso adelante en el proceso de crea-

ción del EEES. No obstante, los ESG tendrán probablemente que revisarse en los años próximos, a la luz de la experiencia de su utilización en los distintos ámbitos nacionales y disciplinares del EEES. Por su carácter genérico, se adaptan sin dificultad a estos contextos variados, pero también se notan diferencias en la interpretación y la aplicación, lo que podría a medio plazo cuestionar la compatibilidad de los niveles de calidad entre países e instituciones del EEES. También les faltan a las ESG al menos otras tres dimensiones que en su momento deberán ser tenidos en cuenta:

— La primera es la exigencia formal de que las IES cumplan con las reglas estructurales del EEES (es decir el Marco de Cualificaciones, los ECTS y el Suplemento al Diploma), que en la actualidad están ausente de los criterios ESG, que son en la realidad más genéricos y universales que específicamente «europeos».

— La segunda se refiere al desarrollo de criterios específicos en ciertas disciplinas, con el fin de garantizar que en el EEES haya realmente compatibilidad a nivel de disciplinas y profesiones claves, lo que podría hacerse con el desarrollo de agencias de calidad especializadas en alguna de estas disciplinas y profesiones y que actúen a nivel europeo. En estos momentos, la gran mayoría de las agencias de calidad que existen en el EEES son agencias nacionales (o regionales) «generalistas» que evalúan y en su caso acreditan cursos en todas las disciplinas en su ámbito geográfico.

— La tercera dimensión que deberá desarrollarse se refiere a la educación superior «transnacional», es decir, a la que se oferta en un país por una IES de otro país, tanto dentro de la UE, del más amplio EEES o en el contexto internacional y mundial (véase UNESCO 2005).

3. Herramientas clave en el EEES: competencias y empleabilidad

Una de las nociones que más se ha debatido a lo largo de los diez años de puesta en marcha del EEES es la de «competencias». Se funda en el reconocimiento de que, para que la educación superior cumpla su papel en la economía y la sociedad, no basta la acumulación de conocimientos académicos, sino que los programas de estudios deben también subrayar la adquisición de competencias y destrezas de naturaleza no académica y disciplinar, porque se considera que son indispensables para que los egresados puedan insertarse eficazmente en la vida laboral, económica y social. Algunas de estas competencias son específicas del ámbito de estudios de que se trate (en general, conocimientos disciplinares más o menos específicos), pero otras competencias son más generales o «transversales», y son válidas para un amplio abanico de disciplinas, de puestos de trabajo en la economía moderna y de situaciones de responsabilidad tanto privada como profesional en la sociedad. La mayoría de las competencias, sobre todo las de tipo transversal, no se pueden adquirir en libros o cursos tradicionales. Se sabe que existen actividades y situaciones (modos de enseñanza y aprendizaje) que favorecen de forma especial el aprendizaje de ciertas competencias que son muy demandadas en cualquier puesto de trabajo o en la vida personal. Por poner un ejemplo, las competencias innovadoras difícilmente se podrán adquirir en entornos de aprendizaje donde el profesor es la fuente principal de información y donde el alumno tiene una actitud pasiva y poco crítica. Aunque no sea posible hacer coincidir una competencia determinada y un proceso didáctico que la fomente de manera exclusiva y completa, sí hay evidencias de que ciertas metodologías abiertas mejoran las competencias más necesarias en la mayoría de

puestos de trabajo y de situaciones de responsabilidad de la economía y la sociedad moderna.

Todas estas nociones de competencias, destrezas, relevancia, empleabilidad son relativas, como siempre lo fue también el concepto académico más tradicional de «conocimiento» de una disciplina. Suponen que cada IES y cada programa de estudios fijan objetivos propios, en términos de *learning outcomes*, que le permitan aumentar la relevancia cultural, social y económica de su oferta docente. Una parte importante de esta relevancia (pero solamente una parte) se debe enfocar al fomento de la empleabilidad (en el sentido más amplio de capacidad de inserción en el marco laboral). Hay que recordar que una de las debilidades estructurales de la educación superior europea reside precisamente en el desajuste entre lo que piden —o por lo menos lo que esperan la sociedad y la economía y lo que ofertan las universidades. En Europa se suele (o se solía, según sea el nivel de adaptación al Proceso de Bolonia) ofertar un alto grado de abstracción en algunos estudios largos y complejos, pero que no se corresponde suficientemente a lo que necesitan los estudiantes, y que no responde a las nuevas exigencias de la Europa del Conocimiento.

El énfasis en la adquisición de competencias (por supuesto, incluyendo entre ellas los conocimientos) por parte de los estudiantes implica una revolución de tipo copernicano en la educación superior. Requiere que el centro de atención principal ya no sea lo que quiere o puede enseñar el profesor, sino lo que debe aprender el estudiante (objetivo que aunque a la mayoría les pueda parecer novedoso e incluso «revolucionario», ya era mencionado por Ortega y Gasset en 1930). En el desarrollo del EEES se ha enfatizado la doble necesidad que surge de este cambio de perspectiva:

— Por un lado se plantea para las IES el reto de diseñar los planes de estudios de acuerdo con los resultados del aprendizaje (*Learning Outcomes*) a desarrollar.

— Por otro lado, se plantea el reto de desarrollar métodos didácticos que permitan que los estudiantes adquieran estas competencias y que se pueda evaluar en qué medida se cumplan los objetivos de aprendizaje fijados.

3.1. *Planes de estudio diseñados de acuerdo con los objetivos del aprendizaje*

Diseñar así los nuevos currículos implica que los responsables universitarios sepan cuáles son las competencias que se necesitan en la sociedad y la economía de los egresados de cada tipo y nivel de «cualificación», es decir que la calidad que se trata de fomentar no se refiere exclusivamente a aspectos académicos, sino que se debe tener en cuenta la relevancia social y económica de los aprendizajes. Esta noción a menudo se ha restringido erróneamente a la de «empleabilidad», aunque se trata de mucho más que la capacidad de los egresados de encontrar lo antes posible un puesto laboral. Es importantísimo destacar a estas alturas que no se trata de que las universidades se convirtieran en centros de formación profesional superior al servicio servil de las empresas de su entorno. Lo que se propone es que las universidades tengan en cuenta de manera más motivada y sistemática las salidas laborables que correspondan a sus programas de estudio, pero sin que este objetivo se convierta ni en exclusivo, ni siquiera en el principal: las demás dimensiones (cultura, formación personal, ciudadanía, etc.) de la educación superior, sobre todo la universitaria, no desaparecen, sino que se deben ver a la luz de una realidad que coexiste con otras y que es que en el mundo de hoy la integración en la sociedad pasa por la integración en una actividad económica y laboral. Esto es aún más importante en el caso de España, que cuenta con un modelo productivo «viejo» —por utilizar la terminología de José Ángel Sán-

chez-Asiaín, 2010 ⁵⁹— lo que hace mucho más difícil concebir la universidad como institución con la mirada puesta en las necesidades del «empleador». Lo malo es que el modelo español difiere por completo de los estándares europeos en aspectos centrales. Pongamos sobre el papel algunos datos que se olvidan con excesiva frecuencia:

— Para empezar, el peso de los sectores de alta tecnología en el PIB es tres veces inferior al de los países que nos sirven de referencia.

— El porcentaje de trabajadores con formación de secundaria (muy lejos aún de la formación universitaria) era en 2008 la mitad de la media de la UE27, y la tercera parte de Alemania.

— El 60% de los jóvenes entre los 15 y los 24 años tienen empleo temporal, y el 41% de entre los comprendidos entre los 25-29 años.

— No hay prácticamente empresas grandes en España: el 82% de los empleados, 12 puntos por encima de lo que sucede en Europa, trabajan en Pymes (en EEUU el porcentaje es del 50%). El 99,6% de las empresas en España, excluyendo agricultura y pesca, son Pymes, según los datos del Ministerio para 2009 ⁶⁰. Y de esas empresas, un porcentaje superior al 90% tiene menos de 10 empleados. Más de la mitad de las empresas no tiene asalariados.

— Tan sólo hay que añadir a este dato que la productividad en el trabajo es un 25% más baja que la de EEUU y un 20% menor que la de la UE15.

En estas condiciones es extraordinariamente difícil pensar que la universidad deba realizar sus planes de estudio teniendo en cuenta sobre todo las necesidades de la empresa. La universidad española habría desaparecido hace tiem-

⁵⁹ José A. Sánchez-Asiaín (2010). Todos los datos citados en este párrafo, salvo que se diga lo contrario, están tomados de ese trabajo.

⁶⁰ Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2009).

po. Por todas estas razones, es esencial que los «*Learning outcomes*» sean más variados y complejos y no contemplan solamente ni la «empleabilidad» ni el corto plazo, como lo demuestra la importancia que tiene entre los resultados previstos del aprendizaje en la educación superior la capacidad de «aprender a aprender», incluso si esta competencia condiciona más el desarrollo ulterior de la vida que el acceso al primer puesto laboral.

3.2. *Adquisición y evaluación de los resultados del aprendizaje*

El otro reto para las IES es desarrollar métodos didácticos que permitan que los estudiantes *adquieran estas competencias y que se pueda evaluar en qué medida se cumplen los objetivos de aprendizaje fijados (los learning outcomes)*. Para ello se puede utilizar, al lado de las horas lectivas tradicionales, una gran variedad de métodos de enseñanza y aprendizaje, presenciales o basados en la utilización de las TIC, individuales o de grupo, que permitan fomentar la adquisición de conocimientos, destrezas y competencias. Esto tiene también la ventaja de permitir satisfacer las necesidades de estudiantes con perfiles cada vez más diversos, como es previsible con la importancia creciente del aprendizaje a lo largo de la vida. Fijar objetivos del aprendizaje basados en un conjunto de conocimientos, destrezas y competencias es un paso importante para desarrollar currículos y métodos más adaptados al papel estratégico que deben asumir las universidades en el campo de la formación de estudiantes «no tradicionales», y que ya constituyen una proporción alta del alumnado en los países más altamente desarrollados.

3.3. *El proyecto TUNING y los «Libros blancos» de ANECA*

En apoyo de esta renovación, la Comisión Europea apoyó el proyecto TUNING ⁶¹, que ha permitido comparar a nivel europeo los *learning outcomes* y los contenidos de los programas de estudios de instituciones de educación superior de la mayoría de países de la UE en algunos campos de estudios. Así se han identificado los conocimientos, las competencias y las destrezas que se consideran claves en cada uno de estos campos en las universidades participantes. Pero esta lista de competencias no fija una normativa: se debe ver como una fuente de información que ha de tomarse en cuenta en el momento en que los responsables de la oferta docente en una determinada universidad vayan a fijar los *learning outcomes* de los planes de estudio. No se trata de replicar el mismo modelo por toda Europa, sino de decidir en cada caso qué objetivos de aprendizaje son los más adecuados para una determinada audiencia en un determinado contexto regional e institucional.

En el ámbito español existen también unos «Libros blancos» publicados por ANECA ⁶² donde se detallan competencias y contenidos «claves» en un amplio abanico de ramas disciplinarias. Se deberían también interpretar como una fuente de información, y de ninguna manera como una prescripción de objetivos y contenidos que deban seguir todas las universidades, pero sin perder de vista la necesaria diferenciación y la adaptación de los currículos al contexto y la estrategia de cada universidad concreta.

⁶¹ Una presentación en http://www.unizar.es/eees/tesie/Presentacion_de_TUNING.pdf.

⁶² <http://www.aneca.es/publicaciones/libros-blancos.aspx>.

3.4. *Empleabilidad: el proyecto REFLEX*

La cuestión de la empleabilidad y la necesidad de mejorarla se ha investigado recientemente en el proyecto europeo REFLEX ⁶³, una encuesta que ha estudiado la dimensión de la «empleabilidad» y de las competencias de manera comparativa entre varios países del EEES. Estos estudios tienen en común algunas conclusiones que son relevantes:

— Un fuerte énfasis en las dimensiones de empleabilidad por parte de los graduados universitarios: lo que más esperan los graduados de la educación superior es, con diferencia, y en todos los países, que mejore sus perspectivas de inserción en el mercado laboral. En contra de lo que algunos tiendan a pensar, ésta es una de las misiones sociales más fundamentales de las universidades, y siempre ha sido así, incluso en los tiempos bastante mitificados de la universidad de la Edad Media, cuando se estudiaba en la universidad buscando ser posteriormente jurista, profesor o religioso. Véanse, en cualquier caso, las matizaciones que hemos realizado sobre el tema en páginas precedentes.

— Marcado desajuste entre las competencias que ven como prioritarias los universitarios y los empleadores: los primeros siguen enfatizando principalmente en el conocimiento disciplinar cuando los segundos buscan competencias transversales que están generalmente ausentes de los programas de estudios que ofertan las universidades.

— Clara conciencia de los egresados de las deficiencias de los estudios que han cursado con respecto a las competencias que efectivamente necesitan para desarrollar su carrera profesional. Los titulados de universidades españolas destacan, más que los de otros países europeos, la escasa capacidad de trabajar en un idioma extranjero y la falta de ca-

⁶³ <http://www.aneca.es/informesyestudios/observatorio.aspx#1797>.

pacidades en una comunicación efectiva y la falta de liderazgo.

REFLEX es así una demostración más de la necesidad de fomentar las dimensiones del aprendizaje que faciliten la «empleabilidad» de los egresados. Por si fuera necesario, hay que añadir que lo que se pide a las universidades son pasos en la dirección de prestar más atención al valor de sus titulaciones en el mercado laboral, sin dejar de lado su propia responsabilidad a la hora de diseñar programas más abiertos: lo que se espera es que las universidades se den cuenta de la necesidad de esta re-orientación relativa de sus programas, no que se sometan al dictamen exclusivo de las necesidades empresariales.

No resulta fácil definir a nivel global el nuevo equilibrio que se espera de las universidades. En muchos campos del conocimiento es imposible saber las habilidades que se van a pedir a un profesional de aquí a cinco años, por la rapidez en que se producen los cambios, lo que significa que hay que enfatizar más la facultad de «aprender a aprender» que el conocimiento enciclopédico de la materia en su nivel de desarrollo actual. Por otra parte, la cuestión de las competencias no se puede abordar de la misma manera en las humanidades que en la tecnología, la salud o la gestión de empresas. Las universidades deben mantener un diálogo, pero al mismo tiempo una cierta distancia con la industria y asumir ellas mismas la definición y los resultados de sus planes de estudios. Sin esa distancia y esa responsabilidad propia de las universidades, sería muy difícil hacer investigación básica, y se podría perder buena parte de la investigación en humanidades, lo que a medio plazo dificultaría el proceso de innovación en su conjunto. Si la universidad no hubiera tomado esta distancia, muchas universidades habrían desaparecido, como desaparecen las empresas. Basta comparar el nombre de las 15 empresas más importantes del mundo a principios del siglo XX y el nombre de las más

importantes universidades de la misma época. Muchas de estas siguen siendo las mejores. No pasa nada de eso con las empresas. De ahí la necesidad de mantener una tensión dialéctica entre lo que dicen que precisan los empleadores y la autonomía de la propia universidad como institución académica con reglas de funcionamiento propias e independientes.

4. Herramientas para mejorar el atractivo y la competitividad del EEES y de las universidades europeas

Como ya se ha señalado, las dos corrientes reformadoras que pretenden crear el EEES (el Proceso de Bolonia y la estrategia universitaria de la UE) coinciden también en la necesidad de fomentar el atractivo del EEES y de sus instituciones de educación superior y de investigación en el mundo. Es una vertiente muy novedosa del EEES, ya que todas las actuaciones comunes anteriores estaban enfocadas exclusivamente en el fomento de la movilidad y la cooperación en la educación superior dentro de Europa.

Ya en la Declaración de la Sorbona, un año antes de la de Bolonia, se enfatizaba la necesidad de hacer más legible y entendible el conjunto de las titulaciones que se otorgan en los diversos países de Europa. Por ello se puede decir que el Marco de Cualificaciones y el sistema de garantía de calidad del EEES son las herramientas básicas del fomento de la legibilidad, y por tanto del atractivo del EEES. Esto es tan importante para los europeos (para que puedan aprovecharse de todas las oportunidades que ofrece el EEES, y no solamente de las que existan en su propio país) como para los no europeos, para que puedan entender cuáles son las posibilidades que existen en el EEES y puedan tener las garantías suficientes de que un diploma europeo vaya a ser re-

conocido sin dificultades en su país de origen cuando regresen.

Durante mucho tiempo, funcionó una forma de auto-complacencia en la comunidad universitaria europea, al creer, sin comprobarlo, que sus titulaciones se podrían revalidar sin dificultad en el mundo entero. No ha sido así. Varios estudios han demostrado que hay una tendencia a que las titulaciones europeas se reconozcan menos fácilmente que las de EEUU —lo que contribuye a hacer de Europa un destino menos atractivo para los estudiantes que se quieren desplazar del resto del mundo, y especialmente para los mejores de ellos. Por ello es tan importante desarrollar en Europa un sistema creíble de garantía de la calidad: son muy pocas las universidades europeas que tienen a nivel internacional una «marca» considerada de alta calidad que garantice su aceptación. La credibilidad de la calidad de la titulaciones de la inmensa mayoría de universidades europeas sólo será posible si son capaces de demostrar dicha calidad (y su relevancia) gracias a un «sello de calidad» o una acreditación» por una agencia que goce de credibilidad internacional. El Registro Europeo (EQAR) se encarga de fomentar esta credibilidad. Es también la razón por la cual es necesario desarrollar en el EEES más sellos europeos de (alta) calidad en disciplinas claves, en lugar de tener varias decenas de sellos nacionales poco conocidos o aceptados en el mundo.

Entre las herramientas que tienen como objetivo fomentar de manera específica el atractivo del EEES en el mundo cabe destacar los programas de la Unión Europea para la cooperación con universidades del resto del mundo, y varias iniciativas nacionales para el desarrollo de polos universitarios de calidad con rango europeo y mundial.

4.1. *Nuevos programas europeos para fomentar el atractivo de la UE y la competitividad*

Entre los programas de cooperación externa de la UE en el campo de la educación superior y la investigación destacan sobre todo los siguientes:

— El programa Marie-Curie para la movilidad de investigadores, con un énfasis especial en quienes están en las primeras etapas de su carrera (doctorandos y jóvenes doctores). Este programa apoya tres aspectos de la movilidad: la movilidad interna en la UE; la movilidad que se pueda producir desde la UE hacia el resto del mundo, y la movilidad desde el resto del mundo hacia la UE. El programa se concibe claramente como una herramienta de competitividad de la Unión Europea en los ámbitos de la I+D+i, para evitar la fuga de cerebros a otros países y para atraer hacia la UE algunos de los mejores talentos extranjeros.

— Los programas de cooperación entre universidades de la UE y de otros países. Junto a programas que tienen un ámbito geográfico determinado (ATLANTIS con EEUU, ALFA con Latinoamérica, TEMPUS con la Europa oriental y la cuenca mediterránea, etc.) está el programa más emblemático de esta categoría: ERASMUS MUNDUS. Se beneficia de la reputación ya adquirida anteriormente por el programa ERASMUS para la movilidad interna dentro la UE y por las distintas experiencias de cooperación basadas en programas de másteres y (desde 2009) de doctorados conjuntos entre universidades europeas y no europeas. Este programa está dotado de becas sustanciales, tanto para los estudiantes extranjeros como para las universidades que participan, y tiene una imagen de éxito y de calidad tanto en Europa como fuera de Europa. Por ello constituye una herramienta clave de la atracción y de competitividad del EEES en el mundo, y cabe esperar que se vaya a desarrollar aún más en el futuro.

4.2. *Iniciativas nacionales por fomentar el atractivo de las universidades de ciertos países del EEES*

A nivel nacional se deben señalar varias iniciativas para el desarrollo del atractivo de la educación superior en diferentes países de Europa. Después de los esfuerzos del Reino Unido y de varios países nórdicos como Finlandia o Suecia, hubo planes de este tipo en otros países de la UE, como por ejemplo en Francia y Alemania.

En varios de estos países se han concretado planes de fomento de universidades con excelencia internacional, en contra de la tradicional cultura de igualdad y homogeneidad entre todas las universidades que han prevalecido en estos sistemas. Buena parte de este cambio de cultura a favor de un mayor esfuerzo en apoyar a universidades que tengan el potencial suficiente para competir con las mejores de Europa y del mundo se debe sin duda al impacto de los «rankings» internacionales, sobre todo el «ranking de Shanghái», que se publica regularmente y se consulta en el mundo entero.

En reacción a los relativamente mediocres resultados de las universidades europeas en estos rankings, se han desarrollado distintas iniciativas tendentes a «elevar» la posición de algunas universidades de ciertos países. Cabe mencionar en este respecto los casos de Francia (con la creación de fuertes polos universitarios regionales que concentran una gran capacidad de investigación y formación de nivel muy avanzado) o Alemania (con la *Exzellenz-Initiative*, que identifica y premia a universidades y centros de investigación con potencial de excelencia de rango mundial). En ambos casos se enfatiza la constitución de escuelas de postgrado o de doctorado de alto nivel, con masa crítica, con cooperación con las empresas y la sociedad y con dimensión europea e internacional, además de asignar importan-

tes recursos presupuestarios públicos, que en el caso de los dos países señalados son considerables. En España el plan gubernamental para el reconocimiento y desarrollo de unos «Campus de Excelencia Internacional» (CEI) que comenzó en 2009 procede de la misma filosofía y comparte los mismos objetivos, aunque con unos criterios de selección menos acertados y con recursos presupuestarios bastante más cortos, por lo menos en su fase inicial.

Las herramientas que se han presentado en los cuatro apartados de este capítulo 5 son las que tienen a su disposición las autoridades nacionales y las instituciones de educación superior de España, como las de los demás países para el desarrollo de la compatibilidad, la calidad, la relevancia y la competitividad de su propio sistema de educación superior y de sus universidades dentro del EEES en su conjunto. Las estrategias nacionales e institucionales que se han adoptado e implementado son diferentes de un país a otro y, dentro de cada marco nacional, de una universidad a otra. El EEES se ha aprovechado en ciertos países como una oportunidad única para replantearse las funciones y el funcionamiento de las universidades, mientras que en otros no ha sido así y la oportunidad de «modernización» no se han entendido o no se han aprovechado de forma suficiente. En el capítulo siguiente se va a presentar el caso de España teniendo en cuenta la política de cambios puesta en marcha por las autoridades gubernamentales españolas y las estrategias adoptadas por las propias universidades.

CAPÍTULO 6

Algunas sugerencias para el pleno éxito de España dentro del EEES

En los últimos años ha aumentado mucho la presión política, social y económica con el fin de conseguir la modernización, la «puesta al día», la «renovación» e incluso el «renacimiento» de las universidades españolas. Esta situación se ha producido igualmente en otros países de Europa. Se trata en realidad de un profundo cambio de paradigma sobre el papel de las universidades en la sociedad, relacionado con la toma de conciencia de que la enseñanza superior europea en general y española en particular está en una etapa difícil, o incluso, en opinión de algunos, en «crisis». Esta toma de conciencia ha progresado a medida que se ha reconocido, simultáneamente, el papel de la educación superior como factor esencial de desarrollo en la Sociedad del Conocimiento y en la Globalización. En este mismo proceso cambio de se han identificado los principales retos que se plantean.

Por este motivo en la actualidad se están desarrollando las dos corrientes reformadoras que se han presentado en los capítulos anteriores y que intentan fomentar las principales transformaciones que se necesitan en la educación superior europea para superar las dificultades a las que se enfrenta:

— Por un lado, el proceso intergubernamental de Bolonia, enfocado hacia una mayor convergencia de la estructura de las titulaciones y a un cambio del modelo educativo, que en este momento involucra a casi todos los países de Europa.

— Por otro, la Estrategia de Lisboa de la Unión Europea, con énfasis en la modernización de las políticas universitarias de los 27 países miembros.

Estos dos procesos organizan el nuevo marco del Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES) y constituyen la clave del reto de modernización universitaria europea y española, complementándose y reforzándose mutuamente, fomentando la imprescindible reforma curricular y metodológica, el aseguramiento de la calidad y la acreditación, la mejora de la gobernanza de sistemas e instituciones, así como la financiación de universidades y estudiantes, todo lo cual pretende aumentar el atractivo del EEES para el resto del mundo.

Estos objetivos suponen un profundo cambio del arquetipo de la educación superior, tanto en su actuación didáctica como en su funcionamiento interior y en su competitividad. En los apartados que siguen se recogen comentarios y sugerencias dirigidos a los responsables del diseño y la implementación de estos cambios en las universidades españolas.

1. Reforma curricular y metodológica en los nuevos programas de estudios

El nuevo paradigma que plantea el EEES implica un cambio en el énfasis del proceso de enseñanza y aprendizaje en los siguientes sentidos:

— Mayor importancia al aprendizaje, y menor a la enseñanza.

— Más atención al estudiante, y formación menos centrada en el profesor como fuente principal de información.

— Mayor enfoque a las exigencias de la sociedad, y menor a la independencia de la comunidad universitaria.

— Mayor atención al desarrollo de destrezas y habilidades, y menor a la mera adquisición de conocimientos.

— Carreras concebidas en el espíritu del aprendizaje a lo largo de la vida, en lugar de un enciclopedismo inicial con escasas posibilidades de formación posterior.

Este cambio de paradigma exige también el énfasis de otros nuevos aspectos en relación con la eficiencia del proceso interno de enseñanza y aprendizaje:

— Conseguir que los estudiantes concluyan sus estudios sin alargarse en el tiempo previsto formalmente.

— Fomentar una mayor integración de los estudiantes en la universidad.

— Permitir a los estudiantes elegir una vía formativa de manera progresiva.

— Aceptar y fomentar una gran diversidad de medios y modos de aprendizaje.

— Aceptar una mayor diversidad de perfiles de los estudiantes, adaptando sus currículos y proponiendo trayectorias educativas individualizadas de acuerdo con cada perfil.

1.1. *Reformas curriculares en el EEES*

Las reformas curriculares del EEES se están produciendo, bien por iniciativa propia (hay ejemplos de universidades que anticiparon su reforma por interés propio antes de que cambiara la ley), bien por imitación (por ejemplo, dentro de redes o de consorcios, donde las reformas se difunden según un sistema de «dominó»), o por obligación (generalmente después de un cambio legislativo, como ha sido por ejemplo el caso en España).

Como consecuencia, Europa se ha convertido en una «zona en obras» curricular. Se puede constatar que el proceso de cambio no solo afecta a la estructura, sino también

al contenido de los currículos, debido al énfasis puesto en los *learning outcomes*, las competencias y la empleabilidad. Esto implica, en numerosos casos, reducir parte de los contenidos, ya sea para acortar la duración efectiva de los estudios cuando sea excesiva, o para incorporar aspectos relacionados con el desarrollo de las competencias y habilidades que se fijan como objetivos del aprendizaje. En el marco del EEES, un sistema de calidad es un sistema que hace que los estudiantes aprendan lo que necesitan y que puedan concluir sus estudios en el tiempo previsto. Por lo tanto, no se considera de calidad enseñar un catálogo enciclopédico de conocimientos abstractos, ni provocar la más alta tasa de fracaso o deserción.

Estas reformas abarcan a todos los países involucrados en el Proceso Bolonia, pero no se están desarrollando de la misma manera, al mismo ritmo, ni con la misma profundidad en todos los países y universidades. Hay países y universidades donde la conciencia de la necesidad de renovarse es más alta, lo cual lleva a reformas en profundidad, con una verdadera «reformulación» de las carreras y de la organización institucional, y hay otros, donde las reformas se hacen de manera más superficial, principalmente con el fin de adaptarse a lo exigido, cometiendo errores y perdiendo oportunidades, que obligará en el futuro a más modificaciones en una segunda oleada de cambios. No obstante, se pueden identificar algunas líneas generales y compartidas en este proceso modernizador.

1.2. *Principales líneas de renovación de los currículos*

De acuerdo con los principios de Bolonia y Lisboa, las principales líneas de renovación de las carreras deben enfocarse del siguiente modo:

— Se debe prestar más atención a la adquisición de habilidades y destrezas, no sólo de conocimientos;

— Los programas de estudios deben ser cursados por la mayoría de estudiantes en el tiempo previsto. No se trata de recortar la duración oficial de los estudios y de ese modo reducir su nivel, sino de crear condiciones para que su duración efectiva no sea excesiva para demasiados estudiantes.

— Los currículos deben ser más flexibles, gracias al sistema de créditos, a más cursos que el estudiante pueda elegir y a la validación del aprendizaje anterior (incluso si tuvo lugar fuera del marco de la educación formal).

— Los currículos tienen que estar mejor adaptados al mercado laboral, lo que no significa que las universidades se deban convertir en centros de preparación laboral a corto plazo. Lo que sí se pide es que no se ignore que la inserción de los egresados en la sociedad es parte de la misión de la universidad. Así mismo deben aumentar las profesiones o actividades que requieren estudios universitarios.

— Los currículos deben diferenciarse entre sí más que antes (en su contenido u orientación), y no pueden ser mera réplica de los de otras universidades. Deben ajustarse al contexto y a la estrategia de la universidad, con cursos más o menos generalistas o especializados.

— Los cursos deben ser más «europeos» e internacionales, en su contenido y en su organización, con «ventanas de movilidad» y formación lingüística, que conlleven créditos ECTS, a veces en el marco de cursos «conjuntos» con otras universidades, que concluyan o no con un título doble o conjunto.

— Los cursos deben ser mucho más interdisciplinarios.

— Debe prestarse una atención específica para que el título sea compatible a nivel europeo, a los tres niveles claves del grado, de máster y de doctorado. Es muy importante que las universidades acepten que es su responsabilidad

otorgar a sus estudiantes títulos que se vayan a reconocer fácilmente en todo el EEES. Esto resulta mucho más fácil cuando se cumplen los criterios de Bolonia, se otorga el Suplemento Europeo al Título y se utilizan los créditos ECTS, y cuando la universidad se somete a evaluaciones externas y consigue acreditación u otro «sello de calidad» creíble en el espacio europeo.

1.3. *Observaciones sobre la renovación curricular para las universidades españolas*

Para que estos cambios produzcan el mayor beneficio que se espera de ellas, parece útil tener en cuenta las observaciones siguientes:

1.3.1. Los currículos no son una mera yuxtaposición de asignaturas

Para el diseño de los currículos se necesita una visión global y compartida de los *learning outcomes* que se persiguen, con un desglose de los conocimientos, competencias y destrezas claves que deben adquirir todos los estudiantes. La lista de asignaturas y su contenido se deberían definir de acuerdo con éstos, y no ser resultado de una mera negociación entre departamentos acerca de lo que quiere enseñar cada uno. Resulta fundamental distinguir entre lo que deben adquirir todos los estudiantes y lo que debe constituir campos de profundización electivos: los currículos no se deberían diseñar como si todos los futuros egresados tuvieran la intención de hacerse profesores de universidad o investigadores. Resulta difícil poner esto en práctica porque el universitario sabe que lo más difícil desde el punto de vista del profesorado es eliminar de las asignaturas obligatorias aquello que no es importante.

Por ello, tanto las autoridades internas como las externas a ellas (sobre todo las agencias de garantía de la calidad) deberían ver de manera positiva que desapareciesen de los planes de estudio lo que sobra en ellos, en el marco de una reflexión global y colectiva acerca de los currículos. Lo peor que pueda suceder es que los profesores dispuestos a tales «sacrificios» se vean en la coyuntura de tener que rellenar aún más papeles de evaluación como resultado de la búsqueda de conformidad con perfiles e indicadores preestablecidos por una agencia externa.

1.3.2. Currículos equilibrados y relevantes, construidos en equipo

Solamente es posible conseguir la reforma de los planes de estudios con suficientes garantías si se produce una extensa colaboración entre el equipo de gobierno de la universidad (que debe tener unos objetivos institucionales y una estrategia coherente acerca de su oferta docente global), el PDI y el PAS de los distintos servicios de apoyo (como bibliotecas, oficina de movilidad internacional, servicio de prácticas y empleo, servicios de admisión de nuevos estudiantes, de comunicación externa, etc.) y referentes externos (de los medios empresariales, culturales, regionales, etc.). Se trata, en suma, de procurar alinear a todos los integrantes universitarios a que remen todos en una dirección única y compartida.

1.3.3. La figura de «responsable de programa de estudios»

Entre las buenas prácticas que se pueden observar en el EEES cabe mencionar la creación de esta figura que prácticamente no existe en las universidades españolas, pero que

está bastante generalizada en otros países como el Reino Unido (figura de «*course leader*») o Alemania (figura de «*Studiengangleiter*»). Se trata de un docente (no de una comisión) que asume la responsabilidad de un currículo completo: coordina como «*primus inter pares*» la actuación docente de sus colegas y la colaboración con los demás servicios universitarios, se encarga de la puesta al día de los objetivos y contenidos del programa, se asegura de que la mayoría de los estudiantes lo pueda cursar sin retraso, investiga el porvenir de los egresados, se encarga de los aspectos de garantía de la calidad, tanto desde el punto de vista interno (utilizando el sistema de garantía de la calidad de la propia universidad), como con respecto a las evaluaciones, acreditaciones o sellos de calidad de agencias externas, etc. Se trataría de convertir al tradicional jefe de estudios, que ejerce unas funciones generalmente burocráticas, con un autentico responsable con capacidad y autoridad para liderar la titulación en todos sus aspectos.

Esa es la manera de que la universidad asuma su responsabilidad institucional hacia la calidad del diseño, de los procesos de enseñanza y aprendizaje y de los resultados de su oferta docente, en vez de dejarla en las manos del profesorado sin apoyo institucional.

1.3.4. En cuanto a los cursos de grado:

1.3.4.1. Acerca del formato de los currículos de grado

El sistema de titulaciones elegido por el gobierno español le ha restado flexibilidad con respecto al esquema europeo, aunque han adoptado algunos aspectos interesantes. La elección de grados de 240 ECTS en todos los campos tiene algunos inconvenientes: quizás no era necesario fijar al mismo número los créditos que se necesitan para un grado en

cada disciplina, y seguramente habrá estudiantes extranjeros que no vayan a elegir España para sus estudios de grado por su duración más larga con respecto en otros países vecinos del EEES). Pero, por otro lado, también le otorga algunas ventajas, ya que está en línea con la tradición europea de grados «fuertes», que garantiza el fácil reconocimiento de los grados españoles en el ámbito europeo así como en Latinoamérica y en EEUU. Esto, a su vez permite, si se utiliza bien, incluir más fácilmente competencias transversales, idiomas (este es un punto clave en la formación del estudiante), prácticas y estancias en el extranjero.

Por ello, si se tuviesen en cuenta las indicaciones genéricas indicadas anteriormente, los cursos de grado ofertados en España podrían convertirse en una relativa fortaleza de las universidades españolas; esto supone, no obstante, que se recorte la duración efectiva de los estudios a los 4 años de su duración oficial, que se eliminen las asignaturas obligatorias que menos coincidan con los *learning outcomes*, que se reconozcan más fácilmente los aprendizajes ya adquiridos. Es una lástima que el nuevo Real Decreto (RD 861/2010, de 2 de julio, por el que se modifica el RD 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, publicado en el BOE 3 de julio de 2010) limite esta posibilidad de reconocimiento de aprendizajes previos al 15% de los créditos totales. A falta de estos cambios, el hecho de tener grados de un año más que en el resto de Europa podría dejar de ser una posible fortaleza y convertirse en un obstáculo para la competitividad de la educación española en el EEES.

1.3.4.2. Especialización progresiva y no exclusiva

Los grados deben plantearse como una especialización progresiva, partiendo de cursos generales al comienzo de la educación superior. Hay que huir de catálogos enciclope-

distas de asignaturas aisladas, buscando un equilibrio general entre las unidades de aprendizaje, definiendo lo que necesita saber una mayoría de estudiantes y quitando del currículo obligatorio lo que tiene mejor encaje en cursos optativos. Desde luego, los cursos se deben completarse en el tiempo previsto y hay que prestar atención a la multidisciplinariedad, a lo que se hace en otras partes del mundo, incluyendo «ventanas de movilidad» en todos los cursos (movilidad internacional, movilidad a empresas u a otras entidades económicas y sociales). En España la inclusión de idiomas es una auténtica necesidad.

Basta con un número reducido de cursos de grado (básicamente, bastaría casi con uno en cada rama mayor del conocimiento), pero se debería ofrecer la posibilidad de que los estudiantes puedan elegir buena parte de su camino formativo según sus capacidades y objetivos. Por ejemplo, bastaría en química un solo curso de grado, que incluyera varios itinerarios o perfiles hacia distintos tipos de estudios en torno a la química: química orgánica, química industrial, química física, etc.

Otra dirección estratégica que se sugiere consiste en la adición de materias que no pertenecen al dominio de especialización principal de un curso de grado:

— Por un lado, por poner un ejemplo, un grado de química no debería consistir solamente en cursos de química, sino que debería incluir también en el currículo aspectos de otros campos que necesitan químicos.

— Por otro lado, se debería considerar la posibilidad de añadir cursos de libre elección de otras disciplinas, lo que permite a los estudiantes un cierto grado de personalización y diferenciación de su programa formativo. Una buena y ya antigua fórmula de este tipo existe en EEUU, donde los estudiantes de grado suelen elegir una concentración de cursos alrededor de un tema principal (el «*major*») y otro alrededor de otro área temático secundario, a veces muy di-

ferente (el «*minor*»). Esto permite a los estudiantes cursar por ejemplo Química con Salud Pública, Biología e Inglés, Derecho e Informática, etc.

Todas estas fórmulas significan que los grados deben orientarse a la adquisición (no exclusiva) de «competencias» con varias combinaciones coherentes, que a menudo no se limiten a un único campo disciplinario. El diseño de los nuevos currículos de grado es así un reto y una oportunidad muy concreta: no se debe perder en definiciones abstractas y exclusivas de las competencias, sino permitir flexibilidad a los estudiantes para que se orienten al mercado laboral después de graduarse, o a que continúen en la universidad e inicien estudios de máster.

1.3.4.3. Pasarelas organizadas con otras formas de educación terciaria

La reflexión acerca de los futuros programas de estudios de grado debería ampliarse para comprender e impulsar la relación entre los estudios de grado y otros estudios superiores «cortos», que en este momento en España son principalmente los de Formación Profesional Superior (FPS). En este respecto se plantea un reto básico, que corresponde a un eje cuyo desarrollo es primordial para conseguir un mayor equilibrio entre los distintos segmentos del sistema de educación terciaria española: para hacer más atractiva la FPS, cuya importancia es innegable en un sistema de educación terciaria sostenible y en línea con las necesidades de la sociedad del conocimiento, hace falta crear más «puentes» y pasarelas hacia la educación universitaria.

Existen modelos de «asociaciones» regionales entre IES de FPS y universidades en países como Holanda y Flandes, que podrían servir de inspiración para la adecuación de los estudios en este nivel. También en EEUU existen los llamados «*Community Colleges*», que tras haber otorgado una ti-

tulación de dos años abren las puertas de la universidad para cursar estudios de grado. El caso del sistema público de California sería un buen modelo del que se pueden aprender muchas cosas ⁶⁴. De nuevo tenemos que llamar la atención sobre un hecho fundamental: no se trata de que se organicen por ley, o por normativas de diverso tipo, las pasarelas correspondientes, porque éstas deben ser fijadas por cada universidad, e incluso por cada departamento, en el ejercicio de su autonomía. Las universidades deberían dar publicidad a las decisiones que adopten en este ámbito y se deberían impedir posibles acuerdos interuniversitarios de no reconocimiento o de reconocimiento mínimo de los conocimientos adquiridos por los egresados de la FPS. La creación de islas es gravemente perjudicial en la enseñanza superior.

1.3.5. En cuanto a los másteres

El problema más evidente en España es que demasiados másteres cuentan solamente con 60 ECTS, lo que no garantiza su fácil reconocimiento en el resto del EEES, ya que el mínimo de créditos que se requiere para ello es «en general» de 90 ECTS. Esto puede derivar en un error fundamental de interpretación del marco europeo de cualificaciones: los másteres no deberían concebirse solamente, ni principalmente, para los estudios de la propia universidad ni del propio país. El hecho de ofertar grados de 240 ECTS no implica que los másteres deban ser de 60 ECTS. Por otro lado, la oferta de másteres tiene implicaciones de estrategia institucional muy fuertes (el nivel del máster es el más afectado

⁶⁴ Los enlaces a los tres sistemas de enseñanza superior de California, de abajo arriba. «Community Colleges»: <http://www.cccco.edu/>; California State University: <http://www.calstate.edu/>; Universidad de California: <http://www.universityofcalifornia.edu/>

por la competencia entre universidades nacionales, europeas e internacionales y determina de manera importante la reputación de las IES dentro del contexto europeo y mundial).

Sería aconsejable ofrecer menos másteres, que coincidan con la estrategia docente de la universidad y que, siempre que sea posible, se alargue su duración oficial entre 90 y 120 ECTS. En la mayoría de los casos, este cambio sería relativamente fácil, por varias razones:

— Muchos másteres existentes requieren, de hecho, más de un año académico de estudios, pero esto no se traduce como es debido en el número de créditos ECTS (por ejemplo, en muchos másteres no contabilizan como puntos ECTS los trabajos de fin de máster).

— En otros casos bastaría añadir algunas actividades para llegar a los 90 ECTS, y sobre todo, con una duración oficial de 90 ECTS siempre es posible convalidar créditos para estudiantes que ya hayan cursado ciertas asignaturas o adquirido ciertas competencias en el momento de entrar en el programa. Con esto se garantizaría la conformidad con el Marco de Cualificaciones del EEES y por tanto el reconocimiento mucho más automático de los másteres españoles, sin perjudicar de ninguna manera a los que ya hayan cursado un grado de 4 años en la misma área de estudios.

1.3.6. En cuanto al doctorado

En este momento el doctorado está muy fragmentado en España, como sucede con los másteres (hay centenares de «programas» de doctorado). En nuestra opinión, deberían abordarse algunos cambios:

— Debe haber una separación más clara con el programa de máster (porque es un prerrequisito para cursar el

doctorado, y no una parte de él como lo planteaba el R.D. de 2007).

— Debe haber un mayor número de cursos, concebidos como preparación específica de los doctorandos para la investigación y la docencia.

— La configuración de los programas de doctorado debería realizarse en el marco de unas pocas escuelas «post-graduales» o «doctorales» que estén abiertas a la colaboración con el entorno, que sean, en la medida de lo posible, multidisciplinares e internacionales.

— Debe mostrarse una atención especial a la internacionalización del nivel «post-doc.», como etapa clave en el desarrollo de futuros recursos humanos de alto nivel para universidades, autoridades públicas y empresas.

El nuevo proyecto de R.D. sobre el doctorado (Proyecto de Real Decreto por el que se regula las enseñanzas oficiales de Doctorado. Ministerio de Educación. Documento del 20-04-2010) pretende facilitar estos cambios, que son fundamentales para el desarrollo de la España del Conocimiento y de la competitividad europea y mundial de sus universidades.

1.3.7. En cuanto a titulaciones que dan acceso a profesiones reguladas

En España existen mucho más profesiones reguladas (como ingenieros, médicos, enfermeras, arquitectos, juristas, etc.) que en la mayoría de otros países, y existen también organizaciones profesionales muy potentes, los colegios profesionales, que intervienen en la actividad de estos profesionales. Esto ha complicado enormemente la reforma de los estudios que corresponden a cada una de ellas, contribuyendo a cerrar — en vez de abrir — los caminos que llevan al mercado laboral. Para algunas profesiones regula-

das existen desde hace veinte años (es decir, desde más de una década antes de que comenzara el Proceso de Bolonia) planes de estudios acordados a nivel europeo, con una cierta garantía de su reconocimiento profesional (no académico) en toda la Unión Europea. Es el caso de las profesiones de la salud y de la arquitectura, que en varios países del EEES no se han sometido al esquema general de titulaciones del EEES y siguen con currículos largos, con o sin titulación intermediaria que corresponda al grado. En España los médicos han conseguido que su diploma se reconozca como máster y los arquitectos acceden también al nivel de máster después de estudios de 5 + 1 años. Es decir, el arquitecto obtendrá el grado con 5 años, pero sólo el máster (con un año más) le habilitará al ejercicio de su profesión en los términos en que lo hace en la actualidad. Esto es válido para las titulaciones que se están implantando ahora, como consecuencia de la puesta en marcha de Bolonia. Quienes se hayan licenciado anteriormente pueden ejercer la profesión con el título de grado, como hasta ahora. Y los estudiantes que están cursando la carrera según el plan «antiguo» podrán elegir entre cualquiera de las opciones, si bien para obtener el máster necesitarán algunos meses más.

No obstante, no existe ningún acuerdo europeo sobre el reconocimiento profesional de las titulaciones de otros países de la UE en el ámbito de las ingenierías y de la tecnología. Para estas titulaciones, su reconocimiento fuera del ámbito nacional se basará solamente en la validación de los distintos planes de estudios nacionales, es decir, dependerá del éxito de su integración en el marco de cualificaciones del EEES puestas en marcha por el Proceso de Bolonia.

Lo cierto es que en muchos países existen distintos tipos de profesiones en el campo de las ingenierías, y distintos tipos de estudios que llevan al ejercicio de esas actividades profesionales. En España ha habido hasta ahora «ingenieros técnicos» (estudios de 3 años sobre el papel, pero que en la

realidad exigían 5 o 6 años) e «ingenieros superiores» (una denominación que no tiene equivalente en ningún otro país europeo) con planes de estudios formales de 5 años, pero que en la realidad exigían varios años más. La adopción de la escala de titulaciones del EEES ha sido extremadamente compleja, y de poco éxito al final, debido en parte a las reticencias manifestadas por los colegios profesionales de ingenierías. Ha habido muchas presiones extraacadémicas, que no han tenido en cuenta lo que sucede en el mundo y que no han facilitado para nada la adaptación a Bolonia.

Por ejemplo, en el Reino Unido y en los EEUU la acreditación como ingeniero «superior», con plena capacidad profesional, no se consigue de forma automática con la obtención del grado en alguna ingeniería. Se exige, además, un tiempo de práctica profesional suficiente, bajo la tutela del correspondiente colegio de ingenieros acreditados. Este nivel de cualificación más avanzado se consigue, pues, con un grado seguido de experiencia o de estudios de máster. Es un modelo abierto y sencillo, en el que no existen calles sin salida, y con una diferenciación no hermética y mucho más flexible entre los distintos niveles. En Alemania coexisten ingenieros egresados de las universidades y de las *Fachhochschulen* (Universidades de Ciencias Aplicadas), con los mismos niveles de grado y máster en las 2 ramas. A nivel mundial se está estableciendo un sistema basado en tres niveles de cualificaciones (técnicos, tecnólogos, ingenieros) en el campo general de la educación y de las profesiones «tecnológicas», porque se necesitan en todas las sociedades.

2. La necesaria renovación metodológica: llevar a los estudiantes al éxito

Todos los informes que han marcado el progreso de la creación del EEES, preparados por redes de universidades o

de estudiantes, afirman que el proceso de cambio se ha retrasado particularmente en un área: en la renovación de los métodos de enseñanza-aprendizaje. El tema es aún más preocupante porque con las nuevas tecnologías de información y comunicación se han diversificado mucho las maneras de aprender.

Existen, no obstante, «buenas prácticas» que señalan las principales líneas de cambio en la renovación de métodos en cuanto a la aceptación de nuevos estudiantes, en el proceso de aprendizaje y en el proceso de evaluación de los estudiantes.

2.1. *Acceso y aceptación de estudiantes*

Parece cada vez más importante crear múltiples puntos de entrada y de salida, con varias vías de acceso (no solamente una, focalizada sobre el itinerario más tradicional y los resultados académicos en la enseñanza secundaria) y con validación de lo ya aprendido. Esta exigencia es clave para el desarrollo de auténticas estrategias de aprendizaje a lo largo de la vida en las universidades españolas, las cuales están bastante retrasadas lo que no permite reorientar todo el sistema de educación superior en esta dirección.

Entre los ejemplos de «buenas prácticas» en este ámbito se puede mencionar la creación en varios países y universidades de Europa de pruebas de acceso que no se orientan solamente a los resultados académicos pasados del candidato sino también a su potencial futuro, teniendo en cuenta sus aptitudes, en el campo de estudios al que quiere acceder ⁶⁵.

⁶⁵ Es interesante observar una evolución simultánea en la misma dirección en sistemas de educación superior más «avanzados» fuera de Europa. Un buen ejemplo a estudiar se refiere, por ejemplo, a los cambios que ha habido en la Universidad de California a lo largo de los años en los sistemas de admisión de estudiantes.

2.2. *Combinación de una mayor variedad de métodos de aprendizaje*

España está saliendo, lentamente, del uso casi exclusivo del modelo de clases magistrales como método de enseñanza — a pesar de que numerosas encuestas han demostrado a nivel internacional su mediocre eficacia como medio de aprendizaje ⁶⁶. Para el futuro se sugiere usar mucho más el amplio abanico de métodos de aprendizaje que existe y que nunca ha sido tan diverso, como consecuencia de la difusión de las TIC:

— Cursos presenciales o no, en muchos casos en idioma extranjero.

— Uso adecuado de las TIC como medio de docencia y de auto-aprendizaje.

— Trabajos de investigación, informes, proyectos, tesinas o tesis, sólo o en equipo.

— Resolución de problemas concretos y complejos (es decir multidisciplinares), sólo o en equipo.

— Prácticas externas en empresas u otras entidades administrativas, culturales o sociales.

— Actividades formativas extra-curriculares, como la participación en actividades de consultoría (como las «*junior enterprises*» o los «clubes de inversores» que organizan los colectivos estudiantiles de muchos países) o la gestión de tareas humanitarias, sociales, etc., y, sobre todo,

— Tutoría y orientación personalizada para cada estudiante (abarcando todos los campos formativos, y no solamente los relacionados con el aspecto académico).

⁶⁶ Véase por ejemplo Vila, Dávila y Mora (2010).

2.3. *Evaluación formativa de los estudiantes*

La evaluación «formativa» se refiere a la evaluación que va más allá de la calificación final de curso sobre la materia. La evaluación formativa trata de verificar si los estudiantes han adquirido, además de los conocimientos relacionados con la materia, las distintas destrezas y capacidades definidas en los objetivos de cada currículo. La evaluación debe proporcionar oportunidades de mejora. Es curioso que los estudiantes europeos se quejan de que esta evaluación es la que mayor retraso tiene en el proceso renovador, incluso en universidades donde sí se han cambiaron otros aspectos.

Entre los ejemplos de «buenas prácticas» en este ámbito se pueden mencionar al menos las dos siguientes:

— La creación de «comisiones de exámenes», que deciden sobre el futuro de cada estudiante en vez de hacerlo cada profesor individualmente, evitando así que un docente suspenda una proporción exagerada de alumnos.

— La participación de observadores externos en los exámenes, que procedan de otras universidades y emitan una opinión sobre la calidad de los exámenes y la idoneidad de los resultados. Cuando se ponen en marcha estas medidas, los resultados del aprendizaje se convierten en resultados institucionales de la propia universidad, y la institución como tal asume así una responsabilidad colectiva sobre la evaluación realizada al alumno.

3. Cambios en la organización y la gobernanza de universidades

Son al menos tres los cambios imprescindibles en el ámbito de la organización interna y de la gobernanza de las universidades.

3.1. *La capacidad de cada institución de educación superior de definir una estrategia institucional*

3.1.1. La docencia como función institucional

La adopción de una estrategia institucional global supone que se defina el perfil propio de cada universidad con relación a su entorno, los grupos a los que pretende servir, sus funciones prioritarias en la docencia, la investigación y los demás servicios a la sociedad y la economía, la identificación de sus polos de excelencia, la asociación a redes más amplias, el modo de adaptación al mercado laboral, la distribución tanto de sus recursos humanos como de los recursos financieros entre sus unidades (facultades, institutos, etc.) y la gestión de su calidad global.

Con respecto a esto se puede citar el ejemplo de una prestigiosa Universidad de Tecnología de Lausana (Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, EPFL) que ha definido una estrategia institucional sencilla pero sistemática y adecuada para cada nivel de titulaciones:

— Los grados deben concebirse de acuerdo con las posibilidades y necesidades del entorno nacional y regional.

— Los másteres tienen como función estratégica atraer a los mejores graduados de toda Europa.

— Los doctorados son la piedra clave de la competitividad de la universidad a nivel mundial

Esta universidad destaca el papel fundamental de los 2 niveles más altos (máster y doctorado), que es donde se construye la reputación internacional de la universidad y su capacidad para atraer a los mejores profesores (garantizándoles estudiantes y doctorandos de alto nivel).

Esto implica que los currículos son una responsabilidad de la universidad como tal, no solamente de las facultades, departamentos y profesores. La universidad necesita, por

tanto, desarrollar una estrategia global en el campo de la docencia (así como en otros campos) de acuerdo con el potencial de su entorno, sus objetivos institucionales, la necesidad de perfilarse y cumplir plenamente papel en la sociedad y la economía.

3.1.2. El plan estratégico para el desarrollo de la docencia

Dentro de los cambios institucionales necesarios destaca la importancia de adoptar e implementar, a nivel de cada universidad, un plan estratégico para el desarrollo de la función docente.

Esto supone:

— *Mucho trabajo en común entre docentes, técnicos y administrativos* de las diferentes *facultades y escuelas*, para la organización de los cambios y ofertar una docencia moderna.

— *La asignación de recursos* suficientes, en términos de TIC, de incentivos y de tiempo disponible. Es evidente en el EEES que las reformas han sido más fluidas, profundas y efectivas en los pocos casos donde los equipos universitarios se han beneficiado de recursos adicionales por colaborar con dichas reformas. Las reformas a coste cero evidentemente son peor acogidas y generalmente no producen los resultados esperados.

— *La reorganización del tiempo*, y particularmente la *adaptación de las horas lectivas* (que en la mayoría de los casos deberían disminuir como resultado de la renovación de las carreras y de los métodos).

— *La toma de decisiones* en cuanto al perfil de los nuevos planes de estudio, es decir su énfasis, su orientación en términos de destrezas, y la distribución de los créditos ECTS

— Realizar esfuerzos para aumentar la *flexibilidad*, definir los métodos docentes, y diseñar una forma adecuada de evaluación de los estudiantes.

— Realizar esfuerzos para asegurar la *compatibilidad europea*, con referencia a los niveles de grado, máster y doctorado, del Suplemento Europeo al Diploma. Esto es válido, naturalmente, tanto para cursos oficiales como para títulos propios.

— Una atención específica a la posibilidad del *aprendizaje a lo largo de la vida*, ofreciendo, por ejemplo, varias carreras en forma de módulos accesibles para estudiantes no regulares.

— Desarrollar sistemas eficaces de *tutoría* (entre docentes y administrativos) y de apoyo al estudiante, con mejores mecanismos de orientación (antes, durante y después de los estudios) para que los estudiantes puedan entender mejor las exigencias y posibilidades de la universidad, del mercado laboral y de la sociedad.

— La puesta en marcha de un *sistema interno de mejora de la calidad en docencia*, basado en planes de formación en los que participan todas las personas que conforman los equipos docentes y con incentivos positivos para quienes realizan esfuerzos en mejorar, por ejemplo para aquellos que consiguen que la duración media de los estudios se acerque a la oficial y que la tasa de abandono y de fracaso disminuya.

3.2. *La adopción de estructuras que fomenten el cambio*

Adoptar estructuras que fomenten el cambio implica en particular, al menos los siguientes aspectos:

— Evitar la falta de comunicación que suele existir en muchas ocasiones entre departamentos, entre facultades, y

entre estas y los servicios administrativos y estratégicos de la universidad.

— La creación de un puesto de coordinador de reformas para la adaptación al EEES bajo la autoridad directa del rector.

— La profesionalización de los métodos de administración y gestión.

— La introducción de un sistema interno de garantía de la calidad docente.

3.2.1. Organización del sistema interno de garantía de la calidad (docente)

Con respecto al sistema interno de garantía de la calidad (SIGC) que necesita tener cada IES, cabe resaltar algunos aspectos:

— *En cuanto a su función*, es necesario que se enfoque desde el punto de vista multidimensional de la «calidad» que se ha enfatizado en los apartados anteriores. Los indicadores y estándares que se deberían elegir necesitan ir más allá de la evaluación de la calidad del diseño del programa teórico según la cualificación del PDI que lo va a impartir. Es imprescindible, además, incluir herramientas capaces de garantizar el resto de funciones, como pueden ser las siguientes: la evaluación del proceso de enseñanza y aprendizaje, la evaluación del programa en el contexto global de la oferta de la universidad y de su adecuación a la estrategia institucional. Para ello, no basta con cumplir con los requisitos que se hayan fijado internamente o a través de agencias externas (ya sean nacionales o autonómicas), sino que es preciso elegir unos estándares adecuados para la universidad. Si uno quiere «jugar en la misma liga» que las universidades con ambiciones europeas e internacionales, es pre-

ciso asegurar la misma calidad y para ello se deben utilizar los mismos (o muy similares) indicadores y estándares. Es muy probable que éstos vayan mucho más allá que los que pueden ser planteados en el ámbito institucional, regional o nacional.

— *En cuanto a la lista de indicadores y estándares*, existen varios catálogos de criterios e indicadores, que pueden ser útiles pero que nunca deberían utilizarse de manera restrictiva. Como ya se ha señalado, lo importante es garantizar una vinculación adecuada con los retos estratégicos y las prioridades institucionales. Lo que no es lo mismo, desde luego, que rellenar en el formulario de una agencia de evaluación externa el cuadro sobre las referencias que se han utilizado para la preparación del plan de estudios. Se podría dar el caso de que el programa formativo que más necesitara una universidad fuera uno que nunca se evalúe, porque ni el departamento de calidad, ni ningún otro órgano en la universidad, lo propusieron y lo prepararon para la evaluación. En la lista de indicadores deberían figurar algunos centrados en la coherencia estratégica y la competitividad, así como en la innovación y la renovación docente. Por ejemplo, ¿quién piensa en comprobar que los nuevos programas formativos se han modificado con respecto a los antiguos cuando se trata de evaluar aquellos en un entorno donde la tradición ha consistido en cursos enciclopédicos, teóricos y con duración excesiva? O ¿quién verifica que los nuevos cursos no se impartan con los antiguos tipos de exámenes? Otro determinante importante de la calidad docente es la coordinación efectiva de cada programa formativo, siendo éste un punto débil en universidades españolas. En muchos otros países existe, para cada programa formativo, como ya se ha indicado, una figura de «*course leader*», es decir una persona (habitualmente distinta del jefe de departamento y del decano) encargada de coordinar el equilibrio del proceso docente (ya sea dentro de la oferta de una

facultad o utilizando recursos de varios departamentos o facultades). Tanto en España como en el conjunto del EEES los sistemas de calidad deberían insistir mucho más en este punto, aunque ya existen bastantes casos donde esto sucede en la actualidad.

— *En cuanto a la utilización y la interpretación de los indicadores y estándares*, es fundamental destacar que evaluar es mucho más que verificar y medir, y que asegurar la calidad es mucho más que garantizar la conformidad con las normas. El papel más importante de los profesionales del aseguramiento y del fomento de la calidad reside precisamente en la interpretación flexible y adecuada de las normas en cada institución (es decir, su adaptación a ámbitos regionales e institucionales específicos), así como en la interpretación de los datos que proporcionan los distintos indicadores.

3.2.2. Utilización de los SIGC como herramienta estratégica

Es importante destacar que el papel de los sistemas de calidad internos de las universidades es de naturaleza estratégica, no burocrática. Esto puede parecer contrario a lo que se observa o se opina en las universidades, pero es esencial subrayar este punto, incluso si llega a corresponderse más a la realidad del mañana que a la de hoy. Por ello, es necesario tener en cuenta lo siguiente:

— Los sistemas de calidad necesitan apoyo institucional para que puedan desarrollarse con las herramientas y la dimensión estratégica requeridas. En la actualidad es bastante frecuente en las universidades que se considere más importante estructurar formalmente un sistema de calidad interno que diseñarlo como herramienta estratégica clave para la gestión universitaria.

— Los sistemas de calidad no se deberían implantar en las universidades solamente, o principalmente, por exigencias externas o en base a criterios e indicadores externos. Deberían tener sus fines propios, y se deberían utilizar como fuente de fomento de calidad y como herramienta de gestión docente e institucional.

— La mejora de la calidad supone que se preste más atención a la innovación que a la normalización — al revés de lo que pasa en la mayoría de las universidades y de los sistemas nacionales y regionales de calidad que se están implantando en Europa, incluida España. Este cambio desde «mecanismos» de calidad hasta un acercamiento más institucional y más estratégico es imprescindible para que las universidades mejoren, porque sólo así se podrá alcanzar un equilibrio entre la nueva burocracia evaluativa y su contribución a la mejora global.

— Queda por desarrollar una función clave en el sistema nacional de fomento de la calidad de la educación superior. Es el diseño y desarrollo de las auditorías externas de los sistemas internos de calidad de las universidades. Es importante proporcionar a las universidades tal punto de vista externo, siempre que se haya dado una perspectiva realmente estratégica, internacional y dinámica.

3.2.3. La calidad solo se puede generar si existe una implicación personal

Cabe insistir en que la evaluación se debería realizar siempre respetando el derecho de las universidades y de sus equipos docentes de ser diferentes, y de perseguir objetivos distintos. Ello equivale a adoptar un perfil formativo propio, de tratar ser mejores en algo que el resto de las instituciones y de innovar. No les resulta fácil a las agencias de garantía de la calidad proteger, y aún menos fomentar, esta

necesaria diferenciación, pero es imprescindible que el aseguramiento de la calidad no se convierta en una obligación de conformarse a patrones e indicadores preestablecidos, rígidos y uniformes. La calidad no se puede verificar, y aún menos fomentar, con la exigencia de rellenar formularios y someterse a procedimientos totalmente estandarizados.

Siempre se debería incluir la posibilidad de explicar por qué tal o cual plan de estudios o tal universidad quiere hacerlo de otra manera, con una predisposición positiva por parte de los evaluadores. En cuanto a la evaluación del personal de docencia e investigación, se debe evaluar de forma más directa, sin abusar de papeles o formularios, y lo puede hacer el director del departamento, o los propios miembros del departamento ⁶⁷.

3.3. *Desarrollo de la capacidad competitiva y del poder de atracción en el EEES*

La capacidad competitiva y el poder de atracción de una universidad pueden enfocarse desde perspectivas bastante diferentes de una universidad a otra. Puesto que los estudiantes tienen más alternativas que nunca, es cada vez más evidente que las universidades podrán atraerlos, o mantenerlos, solamente si se les ofrece una formación y una titulación que les permita conseguir sus propios objetivos en su país y en el ámbito europeo o internacional. La capacidad competitiva y de atracción de una universidad depende de

⁶⁷ Es el caso, por ejemplo, en la Universidad de California, donde la evaluación se hace sin regulación general ni papeles, con base a unos pocos indicadores flexibles interpretados por el evaluador (¿qué es lo que usted ha hecho? ¿cuáles eran los objetivos fijados? ¿los ha cumplido?) y que sirven de base a la preparación de un informe personalizado.

varios factores, entre los cuales destacan los tres siguientes que enumeramos a continuación ⁶⁸.

3.3.1. Compatibilidad del programa formativo con su nivel correspondiente en el Marco de Cualificaciones del EEES

Esto supone claramente que se garantice la compatibilidad técnica, es decir que cuente con el número correcto de créditos ECTS, que estén correctamente definidos, que tenga un nombre adecuado que no cree confusión, y que se dé a los estudiantes un Suplemento al Diploma.

3.3.2. La adopción de una estrategia institucional de acreditación externa

Parte del poder de atracción de una universidad depende de su capacidad para conseguir a nivel institucional, o para cada uno de sus programas, una acreditación o un «sello de calidad» creíble, tanto en su entorno nacional como en el europeo. Esto pone de relieve el papel de las agencias de acreditación y la importancia de su credibilidad fuera de sus fronteras nacionales.

Además de la acreditación «obligatoria» como lo es en España, ya existen ejemplos de universidades que buscan sellos de calidad de agencias extranjeras en ciertos aspectos que consideran de importancia estratégica. Es el caso del sello EQUIS en el área de Escuelas de Negocios y en Empre-

⁶⁸ No podemos olvidar que tras la primera guerra mundial y la derrota de Alemania, EEUU comenzó a tomar ventaja como país de atracción para estudiantes extranjeros. Tras la segunda guerra se produjo en EEUU una profunda transformación del sistema, que convirtió a sus universidades en potentes centros de investigación. Ello las convirtió en más atractivas todavía.

sariales, de los euro-sellos en química y probablemente, en un futuro próximo, del sello EUR-ACE en las ingenierías (en este momento, al menos dos universidades españolas se han sometido a la evaluación externa de ABET, una agencia de EEUU para la acreditación de la ingenierías).

Estas estrategias se deben ver como esfuerzos institucionales para demostrar su calidad a estudiantes nacionales y extranjeros que tienen más alternativas formativas que nunca, y a empleadores que comparan cada vez más el nivel internacional de las cualificaciones de sus futuros empleados.

3.3.3. La capacidad de comunicar las características distintivas de una universidad

Se trata de poner de relieve hacia el exterior una parte clave de la estrategia institucional de cada IES: lo que la hace diferente de las demás IES. Es algo nuevo para la mayoría de las instituciones, que están acostumbradas a una cultura de uniformidad entre ellas. No obstante, es importante desarrollar una forma de «marketing» ágil y eficaz, aunque no sea de naturaleza comercial, comunicando su diferencia (perfil, métodos, imagen, éxitos...) para aumentar su atractivo en su región y su país, así como en Europa y en el mundo.

3.3.4. Cambios en la normativa que facilitarían la integración y competitividad de las universidades españolas en el EEES

Como ya se ha señalado en los capítulos 3 y 4, España tenía que recorrer una distancia más larga que otros países para acercarse al EEES. La enorme normativa que regula la

universidad española es en gran medida responsable de esta situación, porque la excesiva regulación es el principal obstáculo a la efectiva modernización de la educación superior española en el marco del EEES.

Este exceso de regulación se pone de manifiesto incluso en campos donde parece clara la intención de los gobernantes de dejar más libertad y responsabilidad a las universidades, como por ejemplo para los nuevos programas que se ponen en marcha por el EEES: la legislación plantea como principio la responsabilidad de las universidades y la diferenciación de la oferta académica, pero al mismo tiempo en España se han regulado, en el R.D. de 2007 (REAL DECRETO 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. BOE núm. 260 Martes 30 octubre 2007), aspectos claves que en otros países son decisión de las universidades⁶⁹ o las agencias de calidad: todos los másteres deben ser de 240 ECTS. La relación entre máster y doctorado se define de una manera diferente a lo acordado a nivel europeo. Se regula de manera muy detallada un proceso de verificación, autorización, seguimiento y acreditación de cada una de las nuevas titulaciones que impone la agencia nacional ANECA mediante unos procedimientos altamente burocráticos, quitando a las universidades la libertad de innovar y diferenciarse que se afirmaba como principio en el mismo documento, etc.

De la misma manera se han regulado en España de manera compleja y uniforme las herramientas en principio sencillas, como son los ECTS y el Suplemento ad Diploma,

⁶⁹ Resulta sorprendente que incluso algunas universidades, como las andaluzas, se hayan autoimpuesto en colaboración con el gobierno regional, restricciones adicionales a las que ya incluía el decreto en la definición del currículo, buscando homogeneizar todavía más la oferta andaluza en contra de todas las tendencias europeas.

cuestiones que en la mayoría de los demás países se arreglan por iniciativa común entre las universidades. Cosas tan complejas como la «acreditación» del profesorado funcionario y contratado son en otros países responsabilidad directa de las universidades y no necesitan sistemas burocráticos como los que funcionan en España. Esta excesiva carga de regulaciones es aun más problemática cuando se superponen capas de normas estatales y autonómicas, como suele ser el caso en el campo de la puesta en marcha de nuevos programas.

Esto significa que el cambio necesario en la universidad por las transformaciones económico-sociales y tecnológicas en la sociedad no puede hacerse en España de manera fluida y progresiva, con matices entre lo que se oferta en las distintas universidades: para poder cambiar hay que esperar que cambie primero la normativa y después todos tienen que hacerlo de la misma manera. Es una situación a veces extraña, cuando el mismo documento regulador pide la modernización y la impide, cuando impone un modelo y a la vez pretende evaluar las propuestas que se han de conformar con él. Hay en España muchos rectores, vicerrectores, decanos, profesores, gerentes y otros responsables conscientes de la necesidad de las reformas y de la naturaleza de éstas. Pero incluso los que saben perfectamente qué medidas serían necesarias y están dispuestos a introducirlas no pueden hacerlo, porque la normativa lo impide.

En la base de estas dificultades residen los factores más inhibidores del sistema de educación superior español, que son, como bien lo ha confirmado el ya citado informe de la OCDE sobre el estado del sistema de educación superior de España, la gobernanza y la financiación de las universidades. La normativa actual impone de manera muy detallada un modelo único de gobernanza que refuerza los gremios internos, debilita el liderazgo y las posibilidades efectivas de la sociedad y la economía de influir en sus estrategias, y

complica y alarga enormemente el proceso de toma de decisión. El modelo de financiación no favorece las universidades más innovadoras o eficientes, y a veces las penaliza (por ejemplo cuando la financiación depende del número de estudiantes matriculados en la universidad y no en el número de egresados). La auténtica modernización, europeización e competitividad de la educación superior española depende de una reforma que no se ha hecho, contribuyendo así en hacer más largo y tortuoso el camino de España hacia la Europa del conocimiento y su pleno reconocimiento y éxito en el mundo. La gobernanza de las universidades, es decir, los sistemas de su organización interna y de sus procesos de toma de decisión, es una las reformas pendientes en el sistema universitario español.

Algunas conclusiones

Hemos intentado en este libro dar una visión panorámica de lo que son efectivamente las (pocas) «exigencias» de Bolonia para la coherencia del EEES y las hemos distinguido de las mejoras «deseables» para la eficiencia y relevancia de la educación superior en la sociedad y la economía de hoy y para la competitividad de cada país en Europa y de Europa en el mundo.

Nunca se deberían perder de vista algunos aspectos fundamentales:

— De un lado, que este proceso de renovación universitaria es voluntario por parte de los países que lo quieran llevar a cabo, bajo la responsabilidad principal de su propio gobierno así como de sus instituciones de educación superior, en la medida en que tienen la libertad de actuar para mejorar el papel que desempeñan en la sociedad y no están bloqueadas por reglas uniformadoras y a veces arcaicas. Las únicas reglas «obligatorias» (que resultan de la decisión libre de cada país de adherirse al EEES) son de naturaleza «formal» o «estructural» y conciernen a la secuencia de titulaciones (o «cualificaciones»), la definición de cada nivel en términos (flexibles) de créditos ECTS, y la expedición del Suplemento al Diploma. La puesta en marcha de esta agenda de cambio estructural ha sido diferente en cada país, más o menos estratégica, adecuada, flexible, diferenciada y rápida. España se ha retrasado en este proceso y lo ha impulsado con base a cambios en la normativa sin que desaparezca en ella el carácter uniforme, detallado y administrativo de siempre. En consecuencia, no ha permitido

una auténtica renovación, diferenciación y europeización e internacionalización de la oferta docente, a pesar de la proliferación de varias miles de titulaciones que las universidades tuvieron que someter a una evaluación poco dispuesta a aceptar auténticas diferencias e innovaciones.

— De otro lado, con el movimiento hacia un EEES coherente en algunos aspectos formales no se busca en absoluto la uniformización de la oferta docente, ni la de los métodos de aprendizaje. Al contrario, se recomienda una amplia diversificación que se justifica tanto por el gran número de maneras de aprender de que disponemos hoy (en gran parte gracias a las TIC), los nuevos perfiles de estudiantes (en gran parte por la necesidad de facilitar educación superior a lo largo de la vida), y la deseable movilidad estudiantil y profesional, que no tendría sentido si todos los cursos fueran los mismos en el todo el espacio europeo. Lo que se pretende más bien es que cada individuo pueda identificar la universidad y el curso que mejor le convenga, en la amplia y diversificada oferta formativa disponible en el EEES en su conjunto.

— Bolonia supone un gran reto para la universidad española. Es también una magnífica oportunidad de mejora si el sistema sabe aprovecharla y responde con eficacia a ese reto. El punto de partida es complicado, porque el sistema está atravesado por una normativa excesivamente reguladora, como lo está el propio desarrollo del proceso, y se ha generado bastante confusión en las universidades, que han percibido el proceso en demasiadas ocasiones más como una exigencia del Ministerio de Educación que como una verdadera oportunidad para adaptarse al espacio europeo y ser capaces con construir un sistema mejor y más competitivo. Es evidente que todos debemos aprender algo: no podremos realizar cambios con perspectiva europea, si la referencia de cambios que asumimos es cerrada y exclusivamente española. Es importante la conjura de todos los im-

plicados para que esas referencias a la «economía del conocimiento» que subyacen en las propuestas finales del reto de Bolonia no se conviertan, con el paso del tiempo, en pura «europalabrería».

No es contradictorio afirmar a la vez que la universidad española nunca ha sido tan fuerte como hoy (existen amplias pruebas al respecto, sobre todo en el campo de la investigación) y que necesita no obstante modernizarse profundamente (sobre todo en el campo de la docencia y la organización interna) para que pueda en el futuro desempeñar planamente su papel en la nueva España de la edad del conocimiento y de la globalización y en el nuevo espacio europeo.

Es este contexto cabe decir que es normal que haya oposición a los cambios, porque se trata de un proceso que afecta a millones de estudiantes, familias y empresas, y porque hay personas y grupos que no han tomado la medida a los cambios o temen las consecuencias que este cambio les exigirá a ellos como personas. La oposición argumentada y el debate pueden contribuir a mejorar el proceso de cambio social y estructural que se necesita. No obstante, sentimos que en bastantes ocasiones se hayan pasado en España reformas que no están en línea con el ideal del EEES y que de hecho se «cargan Bolonia». Un ejemplo más de este proceso se puede ver en el reciente anuncio por parte de una universidad española, tal como lo recogió la prensa, de que los estudiantes no podrán alargar sus estudios más de 2 años. Una vez más, una nueva normativa que puede ser penalizadora para los estudiantes se presenta como una medida de «adaptación al Plan (sic) Bolonia», cuando Bolonia pide exactamente lo contrario, es decir que sean las **universidades** quienes adapten sus currículos y métodos de tal manera que la gran mayoría de los estudiantes pueda cursar los cursos con éxito y sin demora: no existe en los acuerdos europeos ni la menor alusión a una limitación de la permanen-

cia de los estudiantes en la universidad. Dar a entender lo contrario puede ser el resultado de una falta de entendimiento de lo que es el EEES o ser debida a la voluntad de disculparse por una medida poco popular, pero en todo caso puede contribuir a desacreditar de nuevo la estrategia de renovación universitaria planteada a nivel europeo.

El proceso de modernización de la educación superior y de la investigación (en el sentido de I+D+i) de España es una necesidad social y económica exigida por el futuro bienestar de la población y del país —no una mera sumisión a reglas europeas que hayan podido ser dictadas desde Bruselas. Con o sin Bolonia, los problemas con los que tiene que enfrentarse España son realidades que tienen que ver con la necesidad de aumentar la relevancia social de lo que se estudia y se investiga, la eficiencia de los estudios universitarios, la autonomía efectiva de las universidades y su diferenciación, así como su reconocimiento y prestigio en Europa y en el mundo. Estos aspectos son los que propone la Unión Europea (sin imponerlos nunca) en su agenda de modernización universitaria (como rama de la «Estrategia de Lisboa»). En este contexto es interesante notar que todos los cambios que se han introducido en los últimos 10 años en la educación superior española se han inspirado directamente de las agendas europeas de Bolonia y Lisboa, pero se han notado mucho más los inconvenientes de la fase de transición que los primeros resultados positivos ya conseguidos, por ejemplo en el reforzamiento de los másteres y doctorados, que son los niveles más determinantes en cuanto a la diferenciación de la oferta universitaria y a la reputación de las universidades en el ámbito nacional, europeo y mundial.

Por ello, con o sin Bolonia y Lisboa, el futuro de la educación superior y la investigación españolas (y como consecuencia el futuro de España como país y sociedad) dependerá de si, y cuándo y cómo, se van a poner en marcha las

reformas que todavía hacen falta y que se podrían resumir de este modo:

— Mayor autonomía de las universidades en cuanto a su organización interna, sus procesos de decisión y su oferta académica. Esto supone una normativa general donde se podría ahorrar una buena parte de los artículos que en este momento dificultan la diferenciación y la agilidad del cambio progresivo en la educación superior de España.

— Una mejora sustancial en los mecanismos de gobernanza y gestión de las universidades, así como en el modelo de recursos humanos que permita a las universidades moverse con eficacia y flexibilidad en un mundo competitivo y complejo.

— Más y mejor financiación de las universidades así como de los estudiantes, con claros incentivos a los que mejoren sus procesos y sus resultados (es una de las recomendaciones claves del informe de la OCDE del año 2007).

— Profundización de la reforma curricular y metodológica, tanto a nivel del grado (para aumentar su relevancia y su «cursabilidad») como en los niveles del máster y doctorado, reduciendo el número de programas para crear más masa crítica, interdisciplinariedad, interacción con la sociedad y visibilidad.

— Una profundización en la renovación curricular que transforme los métodos de enseñanza y aprendizaje en las herramientas para formar personas con las competencias necesarias para que la sociedad española pueda abordar los retos de la sociedad del conocimiento.

— Replanteamiento del sistema de garantía de la calidad, con el fin de hacerlo menos administrativo y uniformador, con un enfoque mayor en la diferenciación y el reconocimiento de las áreas de alta calidad o excelencia que existen o se puedan desarrollar.

— Europeización e internacionalización mas allá de la movilidad estudiantil, que afecte también en profundidad a

la oferta académica y la realidad lingüística y cultural de los campus, y que permita mejorar el reconocimiento y prestigio de las universidades españolas en Europa y en el mundo, como garantía de la carrera de los egresados y del futuro de las universidades.

Para terminar, no nos queda sino reafirmar nuestra fe en que las universidades españolas sean tan conscientes como las de otros países en la necesidad de cambiar y que tengan la suficiente información para trazar su futuro con autonomía. El potencial existe y es fuerte, tanto en los equipos rectorales, como en los niveles de gestores, docentes e investigadores en general. No todas las universidades necesitan opinar lo mismo ni sobre todo fijarse los mismos objetivos y los mismos caminos.

Esto es, al parecer, el desafío mayor en estas primeras décadas del tercer milenio: que España deje de desconfiar en sus universidades, porque éstas son la clave de su futuro cultural, social y económico y que en un mundo plural y cambiante, ya no bastan soluciones uniformes fijadas por ley o Real Decreto. Esperamos que este libro pueda contribuir a que se entienda mejor esta necesidad y se puedan cumplir así los objetivos sociales y estratégicos que subyacen en la voluntad de crear en Europa un espacio universitario coherente y atractivo — no como un fin en sí mismo, sino como una contribución imprescindible al crecimiento, al empleo y a la integración cultural y social como condiciones claves de la sobrevivencia del modelo social europeo en un mundo sustancialmente diferente del que hemos conocido.

Por todo ello, como lo afirma el título de este libro, **el encuentro entre España y el Proceso de Bolonia resulta imprescindible**, a pesar de las dificultades y obstáculos que se puedan encontrar en el camino.

Anexo

**MOVILIZAR EL CAPITAL INTELECTUAL
DE EUROPA: CREAR LAS CONDICIONES
NECESARIAS PARA QUE LAS
UNIVERSIDADES PUEDAN CONTRIBUIR
PLENAMENTE A LA ESTRATEGIA
DE LISBOA**

COMUNICADO DE LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.04.2005

COM(2005) 152 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Movilizar el capital intelectual de Europa:

crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la estrategia de Lisboa

«La búsqueda de conocimientos ha constituido siempre el centro de la aventura europea. Ha contribuido a definir nuestra identidad y nuestros valores, y es la fuerza motriz de nuestra competitividad en el futuro»¹.

Las universidades, elemento esencial de cara a la consecución de los objetivos de Lisboa

En los próximos veinte años, el modelo económico de Europa cambiará drásticamente. Seguirá reduciéndose su base industrial, el crecimiento y la protección social dependerán cada vez más de las industrias y los servicios que exigen un alto nivel

¹ Revisión intermedia de la estrategia de Lisboa, COM(2005) 24 de 2 de febrero de 2005 (punto 3.3.2).

de conocimientos y un número creciente de empleos requerirán cualificaciones de nivel universitario. Sin embargo, las universidades europeas ², que son los motores del nuevo paradigma basado en el conocimiento, no están en condiciones de poner todo su potencial al servicio de la estrategia de Lisboa revitalizada.

Europa debe reforzar los tres vértices de su triángulo del conocimiento, a saber, la educación, la investigación y la innovación. La universidad desempeña un papel decisivo en cada uno de estos ámbitos. Invertir más y mejor en la modernización y la calidad de las universidades significa invertir directamente en el futuro de Europa y de los europeos.

El presente documento, en el que se presentan formas de alcanzar ese objetivo, se basa en la consulta a las partes interesadas puesta en marcha en 2003 por la Comunicación de la Comisión titulada «El papel de las universidades en la Europa del conocimiento» ³, que llevó al seguimiento de sendos aspectos:

— los resultados de la consulta relativos a la *investigación* se analizaron ⁴ a la luz de dos informes en los que se abordaban las relaciones entre la enseñanza superior y la investigación ⁵ y fueron objeto de debate en una gran conferencia que tuvo lugar en Lieja en abril de 2004 ⁶; el futuro *plan de acción sobre la investigación universitaria* (documento paralelo a la presente Comunicación) tratará el papel de las universidades en materia de investigación;

² En la presente Comunicación, el término «universidad» designa cualquier centro de enseñanza superior.

³ COM(2003) 58 de 5 de febrero de 2003.

⁴ http://europe.eu.int/comm/research/conferences/2004/univ/pdf/univ_outcome_consult_en.pdf.

⁵ Del grupo de expertos STRATA-ETAN, octubre de 2002 y noviembre de 2003.

⁶ http://europa.eu.int/comm/research/conferences/2004/univ/index_en.html.

— los resultados relativos a la *enseñanza superior* se analizaron ⁷ en el marco del programa de trabajo «Educación y Formación 2010» ⁸ y se debatieron en la conferencia «Crear las condiciones necesarias para que las universidades europeas puedan contribuir plenamente a la estrategia de Lisboa», que se celebró en febrero de 2005 ⁹.

La presente Comunicación se basa en gran medida en una serie de opiniones coincidentes expresadas en el marco del proceso de consulta, en el que se identificaron los tres principales retos a los que ha de enfrentarse la enseñanza superior europea: conseguir un nivel de calidad mundial, mejorar la gobernanza e incrementar y diversificar la financiación. La acción propuesta en estos ámbitos tiene plenamente en cuenta el principio de subsidiariedad, en virtud del cual incumbe a los Estados miembros la organización de la enseñanza superior.

Dificultades crecientes

La presente sección debería leerse en conjunción con el *documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «La enseñanza superior europea desde una perspectiva internacional»*, en el que se presentan, explican y analizan otros datos e indicadores estadísticos pertinentes que le sirven de complemento (sobre todo en su sección III y en el anexo estadístico, cuadros 3, 4, 5 y 8).

⁷ http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/consultation_en.html.

⁸ Documento 6365/02 del Consejo de 20 de febrero de 2002.

⁹ http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/lisbon_en.html.

Desfases en materia de innovación y recursos humanos

Nivel de conclusión de los estudios superiores

Aunque no se puede negar que Europa es una sociedad con altos niveles de educación, sólo el 21% de la población de la UE en edad de trabajar ha completado estudios superiores, una cifra muy por debajo de las de los Estados Unidos (38%), Canadá (43%), Japón (36%) o, incluso, Corea del Sur (26%).

Acceso a la enseñanza superior

Pese a que la mayoría de los europeos consideran la enseñanza superior un «bien público», lo cierto es que las matriculaciones han sido más numerosas y crecen más rápidamente en otras partes del mundo, gracias sobre todo a una financiación privada mucho más fuerte. Con una tasa bruta media de matriculaciones del 52%, la UE se sitúa ligeramente por encima de Japón (49%), pero por detrás de Canadá (59%) y a una gran distancia de los Estados Unidos (81%) y de Corea del Sur (82%).

Resultados en el ámbito de la investigación

Si bien es cierto que la Unión cuenta con un mayor número de licenciados en los ámbitos científicos y tecnológicos y de doctores en general, no lo es menos que sólo da empleo a 5,5 investigadores por cada 1 000 asalariados, una cifra ligeramente por debajo de las de Canadá y Corea del Sur, pero muy inferior a las de los Estados Unidos (9,0) y Japón (9,7). Según dos recientes estudios centrados en la investigación, aparte de un par de universidades británicas, entre las veinte mejores universidades del mundo no figura ninguna de la Unión Europea, mientras que son relativamente escasas las que se sitúan en los primeros cincuenta mejores puestos de la clasificación ¹⁰.

¹⁰ Estudios realizados por la Shanghai Jiao Tong University, <http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm>, y el Times Higher Education Supplement, 5 de noviembre de 2004.

Gracias a su rápido crecimiento, las universidades asiáticas, tanto públicas como privadas, rivalizan ahora con Europa —y con los Estados Unidos— en lo que respecta al número de doctorandos en los ámbitos científicos y tecnológicos ¹¹.

Puntos débiles

Uniformidad

La tendencia a la uniformidad y al igualitarismo que impera en numerosos sistemas nacionales ha permitido asegurar que la calidad media de las universidades, aunque por lo general homogénea, sea comparativamente buena, al menos por lo que respecta a los aspectos académicos. Sin embargo, esta falta de singularización es igualmente fuente de no pocas carencias. La mayoría de las universidades suelen ofrecer los mismos programas monodisciplinarios y métodos tradicionales orientados hacia el mismo grupo de estudiantes académicamente mejor cualificados, lo que lleva a la exclusión de aquellos que no se ajustan al modelo estándar. Otras consecuencias de esta uniformidad son el escaso número de centros de excelencia de nivel mundial que existen en Europa y el poco estímulo que tienen las universidades a la hora de explicar en su propio país y en el extranjero el valor específico de lo que aportan a los estudiantes y a la sociedad.

Fragmentación y aislamiento

La enseñanza superior europea sigue fragmentada —por países e incluso dentro de los mismos— en agrupaciones de mediano o pequeño tamaño que se rigen por normativas diferentes y que utilizan, evidentemente, lenguas distintas. Si quiere recuperar su posición como principal destino de los estudiantes que se acogen a acciones de movilidad —un privilegio

¹¹ *International graduate admissions survey*, US Council of Graduate Schools, diciembre de 2004.

que perdió frente a los Estados Unidos en los años noventa— tendrá que ser «comprensible» en la escena internacional. Se echa en falta, además, una adecuada vinculación con la industria, un problema que obedece a la limitada difusión de los conocimientos que genera y al escaso nivel de movilidad. Como consecuencia de todo ello, son numerosos los titulados superiores —incluso al más alto nivel— que carecen del espíritu emprendedor y de las cualificaciones que exige el mercado de trabajo. La mayoría de las universidades dependen en gran medida del Estado y están mal preparadas para hacer frente a la competencia internacional en materia de talento, prestigio o recursos.

Una reglamentación excesiva

La excesiva reglamentación de la vida académica entorpece la modernización de las universidades y menoscaba su eficacia. La elaboración de los planes de estudios a escala nacional y la normativa laboral por la que se rige el personal académico van en detrimento de las reformas y de la interdisciplinariedad de los planes de estudios. A ello hay que sumar la escasa flexibilidad de las normas de admisión y de reconocimiento de títulos, que constituye un obstáculo al aprendizaje permanente y coarta la movilidad. Unas condiciones poco atractivas, en suma, que incitan a los jóvenes talentos a buscar otras soluciones que les permitan un acceso más rápido a la independencia y condiciones salariales más favorables. Los minuciosos controles *ex ante* impiden a las universidades reaccionar rápidamente a los cambios que se producen en su entorno. Cuando el cambio pasa invariablemente por la legislación, las reformas son forzosamente escasas, incómodas y uniformes.

Una financiación insuficiente

Las universidades se encuentran en una encrucijada en la que convergen dos graves déficits de inversión en el sector del conocimiento:

— en el ámbito de la investigación, el gasto de los países de la Unión Europea se sitúa en el 1,9% del PIB, mientras que en los Estados Unidos, Japón y Corea del Sur alcanza casi el 3%, una diferencia que se explica por el nivel de inversión de la industria en estos países, que es mucho mayor;

— en el ámbito de la enseñanza superior, los países de la Unión gastan por término medio sólo un 1,1% del PIB, una cifra similar a la de Japón pero muy inferior a las de Canadá (2,5%), los Estados Unidos (2,7%) y Corea del Sur (2,7%). Esta diferencia obedece casi enteramente a que los niveles de inversión de la industria y los hogares son mucho más bajos en nuestro continente. Para igualar a los Estados Unidos, Europa tendría que destinar *cada año 150 000 millones de euros suplementarios* a la enseñanza superior ¹².

En términos estratégicos, las consecuencias de una financiación insuficiente y de la dependencia de los fondos públicos no se limitan sólo al relativo empobrecimiento del sector de la enseñanza superior, sino que se traducen en otras carencias, más o menos pronunciadas según el país de que se trate: bajos niveles de matriculación, imposibilidad de responder satisfactoriamente a la demanda, incapacidad de preparar a los estudiantes para el mercado de trabajo europeo, escasez de puestos de trabajo para el personal docente o investigador o dificultades a la hora de atraer y retener los talentos más brillantes.

Prioridades de cara a la modernización: capacidad de atracción, gobernanza y financiación

Los puntos débiles a los que se ha hecho referencia se dejan sentir con mayor o menor fuerza según el país de que se trate, pero para la Unión Europea es esencial que sean resueltos en todo su territorio. El proceso de consulta ha puesto de manifiesto que existen soluciones a los problemas y ha trazado tres direcciones en las que es preciso intervenir.

¹² Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, punto 44.

Capacidad de atracción: la calidad y la excelencia, factores imperativos

Para mejorar su calidad y reforzar su atractivo como destino, las universidades tendrán que someterse a transformaciones profundas. Los responsables de estas transformaciones dentro de las universidades deberán beneficiarse del apoyo específico (incluida la financiación) de su entorno. Las universidades que no consigan emprender estos cambios —por falta de iniciativa, de capacidad de actuación o de recursos disponibles— se colocarán en una situación de desventaja que no hará sino agravarse con el tiempo y que tendrá efectos devastadores para ellas mismas, para sus estudiantes y para sus países.

La calidad y la excelencia como factores de singularización

La movilización de todo el capital intelectual de Europa y la aplicación de esta materia gris en la economía y en la sociedad requerirá un grado de diversidad muy superior al que existía hasta ahora por lo que respecta a grupos destinatarios, métodos de enseñanza, puntos de entrada y salida, combinaciones de disciplinas y competencias en los planes de estudios, etc.

Para poder alcanzar un nivel de calidad excepcional se requiere un caldo de cultivo en el que reine una «cultura de la excelencia» generalizada. La excelencia no es nunca un logro acabado, sino que ha de ponerse constantemente en cuestión. Puede manifestarse en unas cuantas universidades consideradas en su conjunto, pero lo usual es que se concrete en una determinada facultad o en un determinado equipo integrados en centros o redes más amplios. La naturaleza y la intensidad de la actividad investigadora (al igual que ocurre con otras actividades) varían considerablemente según el país, el tipo de

centro o la universidad de que se trate. Cada universidad tendrá que explotar todo su potencial teniendo en cuenta sus propios puntos fuertes y sus propias prioridades, por lo que lo primero que ha de hacer es identificar cuáles son y centrar en ellos sus esfuerzos.

Para ello, será necesario concentrar en cierta medida la financiación no sólo en los centros y redes que ya han alcanzado un nivel de excelencia aceptable (en un determinado tipo o ámbito de investigación, de enseñanza o formación, o de servicio a la comunidad), sino también en los que tienen el *potencial* de alcanzar ese nivel y de desafiar a los líderes reconocidos en ese campo.

Medios para que las universidades resulten más atractivas como destino para los estudiantes

Una enseñanza/un aprendizaje más flexibles y abiertos al mundo

Para que las universidades puedan resultar más atractivas como destino a nivel local e internacional habrán de proceder a una profunda revisión de sus planes de estudios, no sólo para asegurar un contenido académico del más alto nivel, sino también para poder dar respuesta a las cambiantes necesidades de los mercados de trabajo. La integración de los titulados universitarios en la vida profesional, y por ende en la sociedad, es una de las principales responsabilidades de la enseñanza superior ante la sociedad. Es preciso que los estudiantes adquieran no sólo conocimientos especializados, sino también competencias transversales (por ejemplo, trabajo en equipo o espíritu emprendedor). Habrá que reforzar asimismo la dimensión europea y el carácter interdisciplinario de la enseñanza. Además, deberá aprovecharse plenamente en la enseñanza y el aprendizaje, incluido el aprendizaje permanente, el potencial que encierran las TIC. La división en dos ciclos (grado y más-

ter) permite diversificar el contenido de los programas y los métodos de aprendizaje (aprendizaje basado en la investigación, utilización de las TIC, etc.).

Una mayor accesibilidad

A la vista de la evolución de la población de estudiantes, de la diversificación de los programas y de la creciente movilidad que se registra en toda Europa, cobran cada vez mayor relevancia una serie de aspectos, entre los que destacan la mejora de los servicios de orientación y asesoramiento (antes del inicio de los estudios superiores y en el transcurso de los mismos), la flexibilidad de las políticas de admisión y la existencia de itinerarios de aprendizaje personalizados. Se trata, en efecto, de factores decisivos a la hora de mejorar la accesibilidad, de apoyar el compromiso de los estudiantes y de garantizar que el sistema funcione bien y tenga buenos resultados, independientemente de si la admisión tiene o no carácter competitivo. Otros mecanismos, como los sistemas de becas o préstamos, la disponibilidad de alojamiento asequible y de empleos a tiempo parcial o los lectorados son igualmente importantes para hacer a las universidades atractivas y accesibles a una población de estudiantes suficientemente amplia, quebrando así la asociación entre origen social y nivel de estudios.

Una mejor comunicación

Aunque en los medios académicos se suele pensar que la calidad es la mejor de las publicidades, lo cierto es que la capacidad de atracción es una cuestión de percepción. La implantación de una estructura de titulaciones coherente, los créditos ECTS, el suplemento al título y la existencia de sellos de calidad fiables contribuirán sin duda al reconocimiento de las titulaciones europeas, pero no serán suficientes: las universidades han encontrado la mejor forma de dar a conocer a la sociedad el valor de lo que aportan y deberán invertir más en visibilidad y en mercadotecnia a nivel local e internacional. No todas están bien preparadas para adoptar este planteamiento.

Formas de reforzar los recursos humanos

El capital humano es un factor de calidad determinante en la enseñanza superior y en la investigación. Las universidades deberán, pues, afanarse por reforzar, tanto cualitativa como cuantitativamente, su potencial humano, para lo cual deberán atraer, desarrollar y retener profesionales de prestigio en la carrera docente y en la investigación. La excelencia sólo puede alcanzarse en un entorno profesional favorable en el que existan procedimientos abiertos, transparentes y competitivos. Los puestos vacantes, al menos para los cargos de rector, decano, profesor e investigador, tendrían que anunciarse públicamente, y, siempre que sea posible, a escala internacional. Además, los investigadores deberían ser considerados profesionales desde el inicio de su carrera¹³. Asimismo sería conveniente fomentar e incentivar la movilidad física y virtual (ya sea a nivel internacional o entre la universidad y la industria) y la innovación conducente, por ejemplo, a la creación de empresas de base tecnológica nacidas de las universidades¹⁴. Debería recompensarse la calidad y la correcta ejecución de las distintas tareas, por ejemplo en forma de participación en los ingresos procedentes de contratos de investigación, servicios de consulta, patentes, etc. Con el tiempo, estas medidas vendrían a reforzar la excelencia de las universidades europeas a nivel internacional y contribuirían a reducir la falta de atractivo como destino en comparación con universidades de otras regiones del mundo, lo que redundaría en beneficio de toda Europa, puesto que titulados universitarios altamente cualificados irían o regresarían a universidades de proyección más regional, ya sea inmediatamente después de la obtención del título o en un momento posterior de sus carreras.

¹³ Véase la Recomendación de la Comisión, de 11 de marzo de 2005, relativa a la Carta Europea del Investigador y al Código de conducta para la contratación de investigadores, <http://europa.eu.int/eracareers/europeancharter>.

¹⁴ Ídem.

La diversidad requiere una organización a nivel europeo

La enseñanza superior europea se caracteriza por su diversidad en lo relativo a lenguas, culturas, sistemas y tradiciones, una riqueza que merece ser preservada. Paralelamente, es imprescindible garantizar un grado suficiente de compatibilidad entre las distintas normativas nacionales, única forma de conjurar la confusión y de ofrecer a los ciudadanos nuevas alternativas y oportunidades de movilidad. El reconocimiento mutuo de las cualificaciones y competencias exige un nivel mínimo de organización a nivel europeo, que deberá concretarse en referencias comunes y normas de base.

La creación de un marco europeo de cualificaciones de enseñanza superior era uno de los principales objetivos del Proceso de Bolonia¹⁵. De ser adoptada, la propuesta que se presentará a los Ministros en la próxima reunión de Bergen constituirá una referencia común no sólo para todas las titulaciones de grado, máster y doctorado, sino también para otros estudios postsecundarios «más breves», para los que se exigirían en torno a ciento veinte créditos ECTS. De esta forma, pasaría a integrarse en el marco europeo de cualificaciones (MEC) de alcance general, que, según se preconizaba en la estrategia de Lisboa, debería abarcar todos los tipos y todos los niveles de cualificaciones¹⁶.

La calidad depende fundamentalmente de la existencia de una «cultura de la calidad» y de mecanismos internos de garantía de la calidad dentro de las universidades, máxime cuando éstas se encuentran en la frontera del conocimiento. Pero la responsabilidad de las universidades ante la sociedad requiere asimismo la puesta a punto de un sistema externo de garantía de la calidad. En Europa, este sistema debería plasmarse en una red de organismos de garantía de la calidad (responsable cada uno de ellos de un país/una región o de una discipli-

¹⁵ Comunicado de los Ministros, Berlín, 19 de septiembre de 2003, <http://www.bologna-bergen2005.no>.

¹⁶ Informe intermedio conjunto, Documento 6905/04 del Consejo de 3 de marzo de 2004, punto 2.3.1.

na/profesión determinados), que deberían ponerse de acuerdo acerca de una serie de criterios básicos para facilitar el reconocimiento mutuo de sellos de calidad en toda la Unión¹⁷. Salvo unas pocas que ya cuentan con una imagen de marca consolidada, las universidades europeas tendrán que desarrollar sellos de calidad con credibilidad internacional. De lo contrario, perpetuarían una carencia que las colocaría en una posición de desventaja a la hora de competir con sus rivales.

Gobernanza: necesidad de mejorar la gestión del sistema y de los centros

El hecho de que las universidades reclamen una mayor autonomía no supone un llamamiento a favor de la retirada del Estado: muy al contrario, en Europa se registra un consenso prácticamente unánime acerca de la necesidad de que el Estado mantenga o incluso refuerce su responsabilidad en el ámbito de la enseñanza superior.

Lo que las universidades reivindican es un tipo de acuerdo (o de «contrato») fundamentalmente nuevo con la sociedad, en virtud del cual ellas serían responsables de sus programas, de su personal y de sus recursos y deberían rendir cuentas por ellos, mientras que los poderes públicos se centrarían en la orientación estratégica del sistema en su conjunto.

Reforzar la responsabilidad de los poderes públicos con respecto a la enseñanza superior entendida como sistema

Al centrarse en la orientación estratégica del sistema en su conjunto, el Estado vería reforzada su responsabilidad con respecto a la enseñanza superior en la era del conocimiento, prin-

¹⁷ La propuesta de la Comisión de recomendación sobre la garantía de la calidad en la enseñanza superior, COM(2004) 642, de 12 de octubre de 2004, incide exactamente en este principio.

principalmente definiendo un marco regulador en el que la orientación estratégica, combinada con la autonomía y la diversidad, se traduciría en una mayor accesibilidad y una mejor calidad.

Para ello, será necesario que los ministerios de muchos países revisen sus planteamientos, reduciendo los controles *ex ante* en favor de un sistema que prime la responsabilidad *ex post* y en cuyo marco las universidades tengan que rendir cuentas por la calidad, la eficacia y la consecución de los objetivos marcados. Ninguno de estos aspectos podría hacerse realidad sin la puesta en marcha de un programa completo de formación que permita a los dirigentes universitarios planificar y gestionar el cambio de forma estratégica y desde una perspectiva europea o internacional.

Crear las condiciones necesarias para que los centros puedan aplicar estrategias de modernización

Son mayoría las universidades que consideran que sus reglamentaciones nacionales no les permiten, hoy por hoy, emprender los cambios que requieren para garantizar su futuro. En un entorno abierto, competitivo y cambiante, la autonomía es una condición *sine qua non* para que las universidades puedan responder a las nuevas necesidades de la sociedad y asumir plenamente la responsabilidad por las respuestas dadas.

Las universidades deberían encargarse de:

— fijar prioridades específicas a medio plazo (en particular definiendo los tipos o ámbitos de investigación, de enseñanza y de servicios en los que alcanzarán una calidad de alto nivel) y encauzar los esfuerzos colectivos de su personal hacia la realización de estas prioridades;

— gestionar y desarrollar sus recursos humanos (véase el punto 3.1.3);

— definir sus planes de estudios (a condición de que sean aprobados por los mecanismos internos de garantía de calidad y de conformidad con los principios comunes del Espacio Europeo de Enseñanza Superior);

— gestionar profesionalmente sus equipos e instalaciones (propiedad, administración y desarrollo), sus recursos financie-

ros (incluidos presupuestos, inversiones y préstamos) y todo lo relacionado con la comunicación exterior (creación de una imagen de marca).

Financiación: necesidad de más y mejores inversiones

A la vista de la excesiva duración de los estudios y las altas tasas de abandono y de desempleo entre los titulados universitarios, no resulta descabellado tachar de improductiva o incluso de contraproduktiva la idea de invertir más en el sistema actual. Sin embargo la insuficiencia de fondos y la falta de flexibilidad del sistema son tan agudas en ciertos países que impiden la buena marcha del proceso de reforma de las universidades, las cuales se ven así atrapadas en un círculo vicioso.

Para atraer más fondos, lo primero que han de hacer las universidades es *convencer* a los agentes implicados —poderes públicos, empresas, hogares— de que se da a los recursos existentes un uso eficaz y de que los nuevos recursos generarán un valor añadido que redundará en su propio beneficio. Un incremento de la financiación no puede justificarse sin cambios profundos: garantizar estos cambios es la principal justificación y la principal finalidad de cualquier nueva inversión.

Prioridades en materia de inversión de cara a la modernización de la enseñanza superior

Las universidades insisten en que será imposible llevar a buen término reformas tan importantes como las que se necesitan en Europa sin disponer de recursos nuevos (y dedicados a fines específicos) ¹⁸. Estas reformas requieren la disponibilidad

¹⁸ Consulta a los agentes interesados y encuesta *Trends IV* sobre las reformas de Bolonia, AEU, marzo de 2005.

de personal especializado, actividades de formación, desarrollo de TIC, etc. y, por consiguiente, fondos específicos distintos a los que se dedican a las actividades en curso.

Estos fondos suplementarios deberían permitir, ante todo, ofrecer incentivos y medios a aquellas universidades (existen en todos los sistemas) y a aquellos grupos/particulares (existen en todas las universidades) que tengan la voluntad y la capacidad de innovar, de introducir reformas y de alcanzar un alto nivel de calidad en los ámbitos de la enseñanza, la investigación y los servicios. A tal fin, en el ámbito de la investigación, la financiación debería estar más orientada a la competencia y, en el ámbito de la educación, más relacionada con los resultados.

Contribuciones de los estudiantes y de la industria

El debate sobre la rentabilidad a nivel social y a nivel privado de la enseñanza superior ha puesto de relieve el papel de esta última como inversión que redundaría en beneficio tanto de los particulares (a los que asegura ingresos más altos y un estatus social más elevado) como de la sociedad en su conjunto (porque contribuye al incremento de las tasas de empleo, al abaratamiento de los costes sociales y a la prolongación de la edad de jubilación¹⁹). También se ha demostrado que la gratuidad de la enseñanza superior no garantiza por sí sola la igualdad de acceso ni un mayor número de matriculaciones. Este aspecto arroja nueva luz sobre la cuestión de las tasas académicas. En la consulta, las universidades que están a favor de una subida de las tasas argumentan que una de las principales ventajas sería la mejora de la calidad de la educación. Algunos analistas destacan asimismo que, en la práctica, el cobro de tasas académicas podría facilitar el acceso a la universidad de estudian-

¹⁹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, sección II.

tes procedentes de los grupos de población con ingresos más bajos, siempre que los fondos así recaudados se utilicen para organizar un sistema eficaz de ayuda a los estudiantes ²⁰. Dadas las disparidades que se registran entre los sistemas nacionales, no puede haber una respuesta uniforme a esta cuestión: cada Estado miembro deberá elegir el enfoque que mejor se adapte a sus circunstancias.

Las universidades europeas deben potenciar igualmente su atractivo como socios para la industria. Para que puedan producirse intercambios estructurados de personal y sea posible confeccionar planes de estudios que respondan a la necesidad que tiene la industria de disponer de titulados universitarios e investigadores bien formados es indispensable la existencia de alianzas duraderas. Sin embargo, es necesario invertir durante varios años en la puesta a punto de actividades de formación/reciclaje, investigación y orientación antes de que éstas empiecen a ser rentables, sobre todo si se reducen proporcionalmente las subvenciones públicas. Esto significa que el desarrollo de alianzas duraderas con la industria puede depender (al menos en un primer momento) de la existencia de incentivos fiscales.

Líneas prioritarias de actuación

Ya se han identificado los principales rumbos que deberán guiar la modernización de las universidades europeas. Los Ministros seguirán trabajando en esta dirección, a fin de hacerlos más concretos, en la reunión que celebrarán próximamente en Bergen, en el contexto del Proceso de Bolonia. En el marco de la estrategia de Lisboa, la prioridad reside ahora en una actuación inmediata que deberá consistir en una combinación de iniciativa de las universidades, de acciones nacionales de habilitación y de apoyo europeo.

²⁰ Conferencia de 10 de febrero de 2005, sesiones sobre financiación.

Liberar el potencial de las universidades en el contexto nacional

Varios Estados miembros han emprendido ya reformas que afectan al estatuto, la organización interna y la financiación de las universidades. Sin embargo, la estrategia de Lisboa insta a los Gobiernos a ir más allá y a *establecer una nueva alianza con las universidades* que se aleje del modelo de control estatal para adoptar un nuevo planteamiento basado en la responsabilidad de las universidades ante la sociedad y que potencie la inversión en la modernización del sector del conocimiento.

Crear las condiciones necesarias que propicien el cambio en las universidades

La Comisión exhorta a todos los Estados miembros a tomar medidas encaminadas a asegurar que sus marcos reguladores permiten a la dirección de las universidades emprender auténticas reformas y fijarse prioridades estratégicas, y les sirven de estímulo en estas tareas.

Estos marcos deberían abarcar, al menos, tres aspectos esenciales:

- reglas e incentivos relativos a la modernización del sistema en el contexto europeo: reformas de Bolonia y conformidad con las referencias comunes definidas a nivel de la Unión Europea, por ejemplo para el MEC, validación del aprendizaje no formal, Carta Europea del Investigador y Código de conducta para la contratación de investigadores, creación de un sistema de garantía de la calidad/acreditación con credibilidad europea;
- acuerdos plurianuales entre el Estado/región y las distintas universidades, en los cuales se marquen objetivos estratégicos acordados, se confirme el compromiso de la dirección del centro en favor de su consecución y se precise el importe de la financiación pública ya asegurada y la supeditada a ciertas condiciones;

— medidas encaminadas a potenciar el papel de las universidades de forma que éstas puedan tomar y aplicar decisiones por medio de un equipo dirigente dotado de la autoridad, la capacidad de gestión y la antigüedad suficientes así como de una amplia experiencia a escala europea o internacional; este aspecto reviste tanta más importancia cuanto que la calidad de la dirección de una universidad tiene una incidencia positiva en sus resultados ²¹.

Velar por que la financiación total sea suficiente

Los poderes públicos han de velar por que ningún sistema de enseñanza superior europeo se quede rezagado como consecuencia de la falta de recursos *totales* suficientes. La Unión Europea no tiene por qué imitar ciegamente el modelo estadounidense, en el que la carrera por contratar a figuras con gran prestigio académico ha desembocado en una inflación de los salarios. Sin embargo, la Comisión estima que una inversión total en torno al 2% del PIB (2,7% en los Estados Unidos) constituye el mínimo requerido en economías que exigen un alto nivel de conocimientos, y ello incluso en un sistema universitario modernizado.

La Comisión insta a los responsables de todos los ministerios nacionales a que reconozcan que para el cumplimiento de la estrategia de Lisboa es condición *sine qua non* colmar el enorme déficit de financiación que existe en la enseñanza superior. Con todo, la combinación de tipos de financiación (pública y privada; de base, orientada a la competencia y relacionada con los resultados) seguirá siendo diferente de un país a otro, como no podía ser menos si tenemos en cuenta la diversidad de culturas, economías y tradiciones universitarias.

²¹ Conferencia de 10 de febrero de 2005, sesiones sobre gobernanza.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Es evidente que las universidades europeas necesitan atraer muchos más fondos procedentes de la industria, pero han de ser conscientes de que para ello es necesario establecer alianzas que redunden en beneficio de ambas partes y que deben empezar a prepararse ya, pues esta tendencia no hará sino agudizarse en el futuro.

La Comisión exhorta, pues, a los Estados miembros a velar por que sus normativas fiscales permitan y fomenten el establecimiento de alianzas entre las empresas y las universidades, y por que éstas puedan utilizar los fondos así obtenidos de forma que se asegure su continuo fortalecimiento.

Entre los dos modelos extremos de financiación —educación gratuita subvencionada y enseñanza totalmente financiada mediante tasas académicas— existe una gran variedad de posibilidades intermedias. En cualquier caso, el principio de igualdad de oportunidades debe quedar garantizado. Si se cobran tasas académicas, una parte sustancial de los fondos así obtenidos debería redistribuirse en forma de becas o préstamos concedidos en función de los ingresos, con lo que se garantizaría el acceso universal, y de becas cuya concesión dependería de los resultados obtenidos, con lo que se estimularía la excelencia. Podrían combinarse distintos sistemas de ayudas y de tasas para asegurar la atracción que ejercen los estudios con un mayor valor social, a fin de evitar, por ejemplo, los déficits de mano de obra en ciertos ámbitos y el desempleo de los titulados universitarios en otros. Se debería incluso encontrar la forma de recompensar a ciertas categorías asimilándolas a profesionales en formación, por ejemplo los investigadores al inicio de su carrera que realizan estudios de doctorado.

La Comisión insta a los Estados miembros a que consideren si sus modelos actuales de financiación (con o sin tasas académicas, becas o préstamos) garantizan efectivamente un acceso equitativo a la enseñanza y permiten a todos los estudiantes que respondan a los requisitos de admisión trabajar al máximo de sus capacidades.

Responder a la reivindicación de las universidades que reclaman un mayor apoyo europeo

Si bien las reformas y la financiación son cuestiones de orden nacional que incumben en primera instancia a los Estados, a las autoridades regionales y a las universidades, la Comisión tiene intención de responder al llamamiento de las universidades, que reclaman un mayor apoyo europeo. Esta respuesta se materializará principalmente de tres formas.

Movilizar todas las fuentes de financiación de la UE en favor de la modernización de las universidades

La enseñanza superior no es sólo la suma de sus actividades de educación, de formación y de investigación. Se trata igualmente de un sector económico y social fundamental que necesita recursos para asegurar su funcionamiento. La Unión Europea, que ha respaldado el proceso de reconversión de sectores como la siderurgia o la agricultura, se enfrenta ahora al reto de modernizar su «industria del conocimiento», en particular sus universidades.

En la actualidad, sin embargo, la enseñanza superior no figura entre los principales beneficiarios de los fondos estructurales europeos ni de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones. No obstante, mediante la cofinanciación o préstamos a largo plazo se podría reducir o escalonar en el tiempo el coste de la inversión en la enseñanza superior, ya sea en infraestructuras

tangibles o intangibles, programas de formación o agrupaciones de conocimientos regionales.

La Comisión exhorta, pues, a los Estados miembros a hacer el mayor uso posible de los instrumentos financieros de la Unión a fin de desarrollar su sector del conocimiento. Los fondos estructurales y los fondos de desarrollo rural ofrecen posibilidades para estimular la modernización de la enseñanza superior por medio de medidas sectoriales. Se trata, además, de un sector prioritario para el BEI y sería deseable que se recurriera más a sus préstamos.

Reforzar la cooperación en el marco del programa «Educación y Formación 2010»

En el programa de trabajo «Educación y formación 2010» se reconoce la extrema importancia de la modernización de la enseñanza superior ²², más allá de las reformas preconizadas por Proceso de Bolonia que, *a fortiori*, son igualmente importantes para alcanzar los objetivos de Lisboa.

La Comisión hará pleno uso de todos los instrumentos que pone a su alcance el programa de trabajo para respaldar los esfuerzos desplegados por los Estados miembros con vistas a la modernización de sus universidades (en este sentido, respaldará, por ejemplo, el intercambio de mejores prácticas, los estudios y encuestas, el aprendizaje mutuo por parte de los responsables políticos, etc.). El análisis de indicadores también puede servir de gran ayuda a la hora de medir la rentabilidad de la financiación y los resultados ²³, pero la Comisión no prevé una evaluación comparativa específica a escala europea para la enseñanza superior.

²² Informe intermedio conjunto, punto 1.1.2.

²³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, sección IV.

El programa de acción integrado en el ámbito del aprendizaje permanente ²⁴ propuesto para el periodo 2007-2013 estará más orientado hacia las prioridades estratégicas de la Unión, y, en este sentido, estimulará, por ejemplo, la movilidad y la cooperación entre la universidad y la industria.

Para 2006 se han fijado dos grandes objetivos: adoptar el proyecto de marco europeo de cualificaciones (MEC) y comenzar a aplicar la recomendación sobre garantía de la calidad (una vez que sea adoptada), que introduce nuevas herramientas importantes, tales como un registro europeo de organismos que cumplen las normas definidas a nivel europeo ²⁵. La Comisión tiene previsto asimismo prestar su apoyo en 2005 a una serie de nuevas iniciativas de acreditación europea para disciplinas específicas.

Invertir en calidad de alto nivel/excelencia

La Comisión tiene intención de responder al llamamiento que reclama que se inviertan más esfuerzos y más fondos en la calidad de alto nivel, velando al mismo tiempo por que el terreno en el cual se desarrolla la excelencia siga estando abierto y bien abonado en toda la Unión. Para ello se deberán cumplir dos condiciones esenciales: habrá que poner remedio al aislamiento y habrá que ayudar a las regiones menos desarrolladas de modo que puedan alcanzar un alto nivel de calidad en tipos/ámbitos de actividades específicos.

Se prestará interés prioritario a los centros y redes postuniversitarios/doctorales de prestigio europeo y mundial, considerados en su doble función de buque insignia de la enseñanza superior y de primera etapa en la carrera de los investigadores.

²⁴ COM(2004) 474 de 14 de julio de 2004.

²⁵ COM(2004) 642 de 12 de octubre de 2004.

La Comisión estudiará la posibilidad de prestar un apoyo más decidido a dichos centros y a sus estudiantes/investigadores, a condición de que cumplan ciertas condiciones (masa crítica, interdisciplinariedad, fuerte dimensión europea, apoyo de las autoridades regionales/nacionales y participación directa de la industria, ámbitos de excelencia identificados y *declarados*). Podría contemplarse un apoyo específico a programas de doctorado conjuntos o «europeos» y a la garantía de calidad o la acreditación a nivel doctoral.

El programa Marie Curie para el desarrollo de las carreras y la movilidad de investigadores²⁶ o el Instituto Universitario Europeo de Florencia (en el que la Comisión apoyará un programa de posdoctorado de carácter experimental) aportan ya un apoyo importante a este nivel.

La Comisión estudia la forma de hacer avanzar su propuesta de creación de un instituto europeo de tecnología. Éste tendrá que aunar un auténtico prestigio a nivel mundial con una identidad europea y basarse en el conocimiento como puerta al crecimiento y a la creación de empleo. Debería sustentarse en una red que reuniera a los cerebros más brillantes y las empresas más punteras y que difundiera la innovación por toda Europa.

Necesidad de respaldar las acciones urgentes

Servirá de complemento a la presente Comunicación el futuro *plan de acción sobre la investigación universitaria*²⁷ de la Comisión. Ambos documentos contribuirán oportunamente a asegurar que los instrumentos financieros y políticos de la Unión Europea atribuyen a la modernización de las universidades, durante el período 2007-2013, la prioridad que se merece.

La Comisión invita al Consejo a adoptar una *resolución* en apoyo a su reivindicación de crear un nuevo tipo de alianzas

²⁶ http://europa.eu.int/comm/research/fp6/mariecurie-actions/action/fellow_en.html.

²⁷ Plan de acción sobre la investigación universitaria, basado en gran medida en el Informe relativo al Foro sobre la investigación universitaria.

MOVILIZAR EL CAPITAL INTELECTUAL DE EUROPA

entre el Estado y las universidades y de invertir fondos suficientes que hagan posible la modernización de la enseñanza superior. La Comisión espera igualmente que el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo respalden explícitamente el programa de cambio que se presenta en la presente Comunicación.

Bibliografía

- Adelman, Clifford (2009) *The Bologna Process for U.S. Eyes: Re-learning Higher Education in the Age of Convergence*, Washington: Institute for Higher Education Policy, www.ihep.org/Research/GlobalPerformance.cfm.
- Appleseed (2003), *Engines of Economic Growth, The Economic Impact of Boston's Eight Research Universities on the Metropolitan Boston Area* (http://www.masscolleges.org/files/downloads/economicimpact/EconomicReport_Full%20Report_FINAL.pdf).
- Bologna Process (2010), *Bologna: 1999-2010, Achievements, Challenges and Perspectives* http://www.duz.de/docs/downloads/duz_spec_Bologna.pdf.
- Bologna Working Group on Qualifications Frameworks (2005) *A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area*, Denmark: Ministry of Science, Technology and Innovation. Se puede consultar en http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050218_QF_EHEA.pdf.
- Bolonia (1999) *Declaracion de Bolonia* (español) en: <http://www.educacion.es/dctm/boloniaees/documentos/02que/declaracion-bolonia.pdf?documentId=0901e72b8004aa6a>.
- Bolonia (2003) Comunicado de Berlín: <http://www.uco.es/organizacion/ees/documentos/normas-documentos/doc-basica/Comunicado%20de%20Berlin%202003.pdf>.
- Bowen W. G., Matthew M. Chingos, Michael S. McPherson (2009), *Crossing the Finish Line: Completing College at America's Public Universities*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Canosa, José (2007) «Cómo crear una universidad de élite», en *Libertad digital*, 18/09/2007, <http://revista.libertaddigital.com/como-crear-una-universidad-de-elite-1276233782.html>.
- Consejo de la UE (2002) *Programa de trabajo sobre los objetivos futuros de los sistemas de educación y formación en Europa* (Documento del Consejo).
- CRUE (2000) *Informe Universidad 2000*, Madrid: 2000.
- Freeland, Richard M. (2005) «Universities and Cities Need to Rethink Their Relationships», *The Chronicle Review* Volume 51, Issue 36,

BIBLIOGRAFÍA

- Page B20 <http://chronicle.com/article/UniversitiesCities-Nee/31692/>.
- European Association for Quality Assurance in Higher Education (2005) *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, Helsinki (<http://www.enqa.eu/files/BergenReport210205.pdf>). Se puede consultar en español en <http://www.enqa.eu/files/ESG%20version%20ESP.pdf>.
- European Commission (2008) *Education and Training 2010*, http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/compendium05_en.pdf.
- European Commission (2005) Communication from the Commission: *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy* http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/comuniv2005_en.pdf.
- European Commission (2006) Communication from the Commission: *Delivering on the Modernisation Agenda for Universities, Education, Research and Innovation*. http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/comuniv2006_en.pdf.
- Haug, G. y J. Kirstein (1999) «*Trends and issues in European Higher Education*», 1998-1999, por Guy Haug y Jette Kirstein, editado por la Confederation of European Union Rectors” Conferences y the Association of European Universities. http://www.aic.lv/bolona/acebook/Trends_all.pdf. http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/OFFDOC_BP_trend_I.1068715136182.pdf.
- Maravall, J. M. (1986) «El desarrollo de la Reforma Universitaria», intervención ante el Consejo de Universidades en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo el 13 de septiembre de 1986 (http://www.bduimp.es/archivo/conferencias/pdf/20-06_86_10060_08_Maravall_Desarrollo_idc5363.pdf).
- Ministerio de Educación (2009), *Datos y Cifras del Sistema Universitario, Curso 2009-2019*, Madrid.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2003) *Datos y Cifras, Curso Escolar 2002-2003*, Madrid.
- Ministerio de Educación (2009): *Informe sobre los resultados de las evaluaciones de la CNEAI, la situación en 2009*, <http://www.educacion.es/dctm/ministerio/horizontales/ministerio/organismos/cneai/2009-info-v5.pdf?documentId=0901e72b8008d9ff> (informe sobre sexenios).
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2009), *Retrato de las Pyme 2009*, Madrid <http://estadisticas.ipyme.org/InformesEstadisticos/RetratoPYME2009.pdf>.

BIBLIOGRAFÍA

- Muñoz, Emilio (2001-2002) «Veinticinco años en la evolución del sistema», Quark, *Un análisis de la política científica en España*, N.º 22-23, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, <http://www.prbb.org/quark/22-23/default.htm>.
- Nassim Nicholas Taleb (2007), *The Black Swan*, New York: Random House (publicado en España por Paidós Ibérica, Barcelona, 2008).
- OCDE (2008) *Informe OCDE sobre el estado de la ES de España, 2008*.
- OECD (2009) OECD Reviews of Tertiary Education - Spain. Por Paulo Santiago, José Joaquín Brunner, Guy Haug, Salvador Malo y Paula Pietrogiacomio www.oecd.org/dataoecd/13/44/42309226.pdf.
- OECD (2010) *The High Cost of Low Educational Performance (The Long-Run Economic Impact of Improving Pisa Outcomes)*.
- Ortega y Gasset (1930) *Misión de la Universidad* (reeditado en *Obras Completas*, tomo IV, pp.313-353, Alianza, Madrid 1987).
- Pastor, J. M., y F. Pérez, IVIE, (2008) *La contribución socioeconómica de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea*, Bilbao: UPV/EHU.
- Pastor, J. M., y F. Pérez, IVIE, (2009) *La contribución socioeconómica de las Universidades públicas valencianas*, Valencia: Universitat de València.
- Pérez, Fr, y otros, IVIE, (2010), *La contribución socioeconómica de la Universidad Pública de Navarra*, Pamplona: UPNA.
- Pastor, J. M., J. L. Raymond, J. L. Roig y L. Serrano (2006), *El rendimiento del capital humano en España*, Valencia: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).
- Patrick, Keith (2008), *The Impact of International Students in Massachusetts Higher Education* <http://www.masscolleges.org/images/PDF/impactofinternationalstudentsinmassachusettshighereducation.pdf>.
- Peces-Barba, Gregorio (2002), «Elogio de la LRU», *El País* (18/09/2002).
- Pelfrey, Patricia A. (2004) *A Brief History of the University of California*, Berkeley: University of California.
- Quintanilla, M. A. (2001), «La paradoja de la investigación universitaria», *Anuario 2000*, Asociación de Periodismo Científico.
- Rojo, Juan (2001-2002), «La gestación de un sistema en el marco de los “felices ochenta”», Quark, *Un análisis de la política científica en España*, N.º 22-23, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, <http://www.prbb.org/quark/22-23/default.htm>.
- Salaburu, Pello (2007), *La universidad en la encrucijada: Europa y EEUU*, Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes. Colaboradores: Marta Moreno, Ludger Mees eta Juan Ignacio Pérez).

BIBLIOGRAFÍA

- Salzburgo (2005) Bologna Seminar on «Doctoral Programmes for the European Knowledge Society» Conclusions and Recommendations, http://www.aneca.es/media/157718/11foro_docs_salzburgo.pdf.
- Sánchez-Asiain, José Ángel (2010), «Economía española, modelo viejo-modelo nuevo», discurso leído en la Sesión Ordinaria de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en Madrid, el 26 de enero de 2010.
- The Chronicle of Higher Education*, varios números, <http://chronicle.com/section/Home/5>.
- Tuson, Miquel (2001-2002), «¿Sueñan los jóvenes investigadores con una carrera profesional?», Quark, *Un análisis de la política científica en España*, N.º 22-23, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, <http://www.prbb.org/quark/22-23/default.htm>.
- UNESCO (2005) *Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education*, UNESCO, Paris. Disponible en Internet: <http://www.unesco.org/education/hed/guidelines>.
- Vila, Luis; Davila, Delia; y Mora, José-Ginés (2010), «Competencias para la innovación en las universidades de América Latina: un análisis empírico», Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES), México, IISUE-UNAM/Universia, vol. 1, núm. 1, pp. 5-23. <http://ries.universia.net.mx/index.php/ries/article/view/23/competencias>.
- Wolf, A. (2002), *Does Education Matter?*, London: Penguin Books.

Otras páginas web citadas en el libro:

- <http://www.aneca.es/informesyestudios/observatorio.aspx#1797> (REFLEX).
- <http://www.aneca.es/publicaciones/libros-blancos.aspx> (libros blancos ANECA).
- <http://www.bologna-bergen2005.no>.
- http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Lisbon_convention.pdf (Lisbon Convention).
- http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Sorbonne_declaration.pdfhttp://ec.europa.eu/education/policies/2010/lisbon_en.html.
- <http://www.calstate.edu/>.
- <http://www.cccco.edu/>.
- <http://www.cepes.ro/hed/policy/Default.htm>.
- http://www.coe.int/T/DG4/HigherEducation/EHEA2010/Default_fr.asp.

BIBLIOGRAFÍA

- <http://www.educacion.es/dctm/boloniaeees/documentos/02que/salamanca.pdf?documentId=0901e72b8004aa8b><http://www.educacion.es/dctm/boloniaeees/documentos/09grupotrabajo/bolonia-y-la-magna-charta-universitatum.pdf?documentId=0901e72b8004aaa9>.
- <http://www.enqa.eu/>.
- [http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20\(2\).pdf](http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20(2).pdf) (ESG).
- <http://www.esib.org>.
- <http://www.eua.be>.
- <http://www.eurashe.eu>.
- http://www.magna-charta.org/pdf/mc_pdf/mc_spanish.pdf.
- http://www.unizar.es/ees/tesie/Presentacion_de_TUNING.pdf (proyecto TUNING).
- <http://www.universityofcalifornia.edu/>.
- http://www.webs.ulpgc.es/gei/jose/Introduccion_Gabinete/Reflex.pdf (proyecto REFLEX).

Tabla Gratulatoria

La Delegación Española de la Academia Europea de Ciencias y Artes quiere reflejar aquí su especial reconocimiento a las Instituciones siguientes que colaboran en sus actividades y financian sus proyectos.

- *Ministerio de Educación*
- *Generalitat de Catalunya*
- *Gobierno del País Vasco*
- *Principado de Asturias*
- *Junta de Andalucía*
- *Diputación General de Aragón*
- *Generalitat Valenciana*
- *Junta de Extremadura*
- *Comunidad de Madrid*
- *Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*

La Academia quiere expresar su agradecimiento a la Comunidad de Madrid por la cesión, desde el año 1999 del inmueble de la calle Sagasta en el que están ubicadas sus oficinas en Madrid.

