

## Resumen

En este artículo, se revisan las políticas europeas de educación superior. Estas políticas se enmarcan dentro de dos procesos convergentes. Por un lado, la Estrategia de Lisboa, con su Agenda para la Modernización de las Universidades Europeas, cuyo fin es promover reformas estructurales en las universidades que las adapten mejor a las necesidades de la economía del conocimiento. Por otro lado, el Proceso de Bolonia, que tiene como objetivo la reforma curricular y organizativa de los estudios universitarios en Europa. El artículo revisa los rasgos más importantes de ambos procesos y discute cuáles son sus repercusiones en España.

*Palabras clave:* políticas universitarias, Estrategia de Lisboa, Proceso de Bolonia, Unión Europea, España.

## Abstract

In this article I review European policies on higher education. These policies lie within two converging processes: on the one hand, the Lisbon Strategy with its Agenda for the Modernisation of the European Universities, which sets out to promote structural reforms in the universities to bring them closer in line with the needs of the knowledge economy; on the other, the Bologna Process, which is aimed at curricular and organizational reform of university education in Europe. The article reviews the most important features of both processes and discusses their effects in Spain.

*Key words:* university policies, Lisbon Strategy, Bologna Process, European Union, Spain.

*JEL classification:* I23, I28.

# LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. SU IMPACTO EN ESPAÑA

José-Ginés MORA

*University of London*

## I. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EUROPEA: DEL MEDIOEVO A LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Las universidades medievales, con pocas similitudes con las actuales, se mantuvieron relativamente sin cambios hasta fines del siglo XVIII. Las universidades, como las conocemos hoy, se crearon a principios del siglo XIX dentro de lo que llamaremos la «primera revolución» de las universidades. Hay que resaltar que en aquel momento la vitalidad intelectual no era una característica destacada de las universidades de Europa, que languidecían ligadas al «*Ancien Régime*» (Perkin, 2006). La «primera revolución» universitaria fue una consecuencia de dos hechos importantes que estaban conformando el conjunto de la sociedad europea:

— En primer lugar, los estados nacional-liberales surgían por Europa y por sus ex-colonias. Esto representó un cambio sustancial en la organización del Estado, con nuevos estilos para su organización interna, y en sus relaciones con la emergente industria y la economía en general.

— En segundo lugar, la revolución industrial trajo un nuevo desarrollo económico y, sobre todo, nuevas necesidades de personas formadas.

Fueron los nuevos modelos organizativos que exigían el nuevo

Estado liberal y la revolución industrial los que estaban detrás de la profunda transformación de las universidades a comienzos del siglo XIX.

Como es bien sabido, esta «revolución universitaria» dio a luz a tres culturas universitarias diferentes, con diferentes modelos educativos y con diferentes estructuras organizativas, que han sobrevivido hasta hoy: el modelo humboldtiano (basado en la ciencia y la investigación), el napoleónico (basado en la formación de profesionales) y el británico (basado en el desarrollo personal de los individuos). En pocos años, todos los países europeos adoptaron uno de estos modelos y, en algunos casos, una combinación de ellos. Eran tres diferentes soluciones a un problema similar: responder eficazmente a las nuevas necesidades socioeconómicas. En gran medida, los tres modelos, aunque diferentes, tuvieron éxito y sirvieron bien a sus sociedades durante muchos años.

Doscientos años después de la «primera revolución universitaria», las universidades de todo el mundo (en este caso, no sólo las europeas) se enfrentan a una nueva situación provocada, como la anterior «revolución», por un cambio profundo en el contexto político, social y económico. El contexto está cambiando debido a varios factores, todos ellos con fuertes consecuencias económicas y sociales (Mora, 2001; Cerych, 2002; Kweik, 2004; EU-RA, 2004; Altbach, 2007; Teichler, 2007).

— *La sociedad global.* La influencia de la globalización en la educación superior es evidente en muchos sentidos. El mercado laboral de los graduados universitarios se está convirtiendo en global en un doble sentido: no sólo los graduados trabajan con creciente frecuencia en otros países, sino que trabajan en empresas multinacionales cuyos métodos de trabajo, organización y actividades tienen carácter global. La globalización de los mercados de trabajo y, por tanto, de las competencias necesarias para el empleo afecta a la forma de funcionar de las universidades. Es necesario dar respuestas a las nuevas necesidades educativas que ya no son las específicas del entorno cercano. Curiosamente, como una investigación reciente muestra, las competencias requeridas por los empleadores en diferentes países europeos son muy similares, pero las competencias adquiridas por los graduados son todavía específicas de cada país (CEGES, 2007a).

— *La sociedad del conocimiento.* El valor económico de la educación, y específicamente de la educación superior, ha estado siempre latente, y especialmente desde el siglo XIX, cuando las universidades fueron reorganizadas para dar respuesta a las nuevas exigencias de la era industrial. Sin embargo, es durante la última parte del siglo XX cuando el valor económico de la educación se reconoce universalmente. Los expertos perciben que el desarrollo tecnológico sólo es posible con recursos humanos altamente cualificados. En la sociedad del conocimiento que está llegando, el conocimiento y la tecnología son los elementos clave para el desarrollo económico y social. En esta sociedad, la educación superior adquiere nueva relevancia como motor de la economía del cono-

cimiento, porque las universidades son las principales fuentes de generación de éste (una gran parte de la investigación se lleva a cabo en las universidades) y los principales «centros de distribución» del conocimiento, la ciencia y la tecnología.

— *La universidad universal.* El crecimiento de la educación superior es también una cuestión clave para la comprensión de la necesidad de las reformas (Teichler, 2001). Las universidades se han convertido en instituciones de acceso universal en todos los países desarrollados, y también en muchos países en desarrollo. Sin embargo, la universidad se está convirtiendo en universal en otros dos sentidos. En primer lugar, la educación superior no sólo se ha extendido geográficamente en todo el mundo, sino que el creciente desarrollo de la educación virtual permite el acceso a aquélla desde cualquier lugar y desde cualquier situación personal. En segundo lugar, la educación superior también se está convirtiendo en universal en un sentido temporal: tradicionalmente, se ha organizado casi exclusivamente para los jóvenes después de finalizar los estudios secundarios, pero hoy en día la educación se está ampliando al aprendizaje permanente (*lifelong learning*), que abarca tanto las demandas de educación continua de los profesionales como la demanda cultural de la población adulta. Una universidad que se extiende a una gran parte de la población a lo largo de toda su vida y es accesible en todos los lugares no es igual, y no puede funcionar igual, que la antigua universidad. La universidad universal debe considerar nuevos objetivos y nuevas formas organizativas que no se corresponden con la institución que ha estado funcionando durante los últimos dos siglos.

Los tres elementos (globalización, sociedad del conocimiento y universalidad) que están transformando el contexto universitario tienen fuertes consecuencias para las universidades, para los sistemas de educación superior y para la sociedad en general. El reto es hacer una adaptación exitosa válida también para las próximas generaciones y descubrir una nueva universidad, tal y como afirma Barnett (2000): «La universidad occidental está acabada. Pero una nueva universidad puede surgir de ella. Tenemos que dejar de lado nociones de la universidad que nos son familiares, e incluso muy queridas, a fin de que podamos avanzar y desarrollar una nueva idea de universidad».

## II. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS EUROPEOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Los efectos de la globalización y la internacionalización de la educación superior están afectando las políticas educativas en todo el mundo. Pero en ninguna parte el efecto de estas tendencias es tan relevante como en Europa. Los viejos y, la mayoría de ellos, pequeños países europeos están viviendo como nunca un proceso de globalización, a dimensión todavía europea, pero con visos de hacerse realmente global. Las fronteras europeas están desvaneciéndose como consecuencia de la Unión Europea (UE), pero este proceso también está ocurriendo en los países fuera de la Unión. En este entorno, los estudiantes cruzan las fronteras para pasar períodos más o menos largos de estudio o de trabajo, los académicos ya consideran Europa (y, en muchos casos, el mundo) como su ámbito de trabajo diario, y las universidades, cada vez más, desarrollan alianzas o simplemente compiten por los

alumnos con las universidades de otros países.

Toda esta actividad está siendo, de algún modo, promovida a través de dos organismos. Por una parte, la Conferencia de Ministros responsables de la educación superior en los países europeos está actuando como un órgano permanente encargado del denominado Proceso de Bolonia, un proceso con una extraordinaria influencia en la educación superior europea. Por otra parte, la UE, restringida lógicamente sólo a los estados miembros (aunque otros países candidatos y asociados participan también en estas actividades) tiene también un papel relevante en el desarrollo de actividades que están remodelando las políticas de educación superior europeas. El resto de este artículo se dedica a discutir las políticas llevadas a cabo por ambas organizaciones.

## 1. El papel de la Unión Europea

A pesar del proceso de integración europea en muchos ámbitos, la educación en general y la educación superior en particular no están sujetas a una política europea común. Desde el comienzo, la educación quedó al margen de la integración europea, y los programas relacionados con la educación fueron esporádicos. Sin embargo, en 1987 se puso en marcha el programa Erasmus para la movilidad de los estudiantes, y en paralelo, el European Credit Transfer System (ECTS), a fin de facilitar el reconocimiento de los breves períodos de estudio en las instituciones y países involucrados. El Tratado de Maastricht (1992) reconoció por primera vez que la UE tiene la responsabilidad de promover la cooperación en materia de educación entre los países europeos. De acuerdo con este Tratado, la Unión Europea contribui-

rá al desarrollo de la educación «respetando plenamente la responsabilidad de los Estados miembros para los contenidos de la enseñanza y la organización de los sistemas de educación y su diversidad cultural y lingüística». El tratado subraya que pueden establecerse incentivos a escala supranacional, pero «con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros». De acuerdo con el nuevo Tratado de Niza (2001), en el campo de la educación, la UE «deberá contribuir [...] a través de una amplia gama de acciones, tales como la promoción de la movilidad de los ciudadanos, el establecimiento de redes, o el intercambio de información».

En consecuencia, la educación en la UE es principalmente un foro para el intercambio de ideas y buenas prácticas, y el papel de la Comisión Europea (CE) no es crear una política común para la educación, sino crear un sistema de cooperación entre los estados miembros. La educación sigue siendo una tarea primordial de los gobiernos de los estados miembros, que preservan sus derechos en términos de contenido y de organización de los sistemas de educación y formación. La competencia sobre las universidades se sitúa a escala nacional (regional en algunos países como Alemania, Bélgica y España), y la UE sólo tiene un papel complementario que desempeñar: añadir una dimensión europea a la educación para ayudar a desarrollar una educación de calidad. Sin embargo, como vamos a presentar posteriormente, la UE está adoptando un papel cada vez más importante en aspectos marginales (pero cada vez más relevantes en las universidades modernas), como el aprendizaje permanente, la investigación y las actividades de tercera misión, la movilidad de estudiantes y personal, y la visibilidad de la educación superior europea fuera de la

UE. A pesar de la falta de una política de la UE sobre educación superior, la influencia de la integración europea en ese campo es un hecho real. Un estudio elaborado por Eurydice (2000) sobre las reformas en la enseñanza superior europea en los decenios de 1980 y 1990 demostró un gran número de tendencias convergentes en la educación superior entre los distintos países, pero el estudio indica que no hay pruebas de que estos acontecimientos fueran el resultado de una acción concertada entre los países. La convergencia de las políticas de educación parece ser un producto de las políticas económicas y sociales en el contexto de la integración europea (Zgaga, 2007).

## 2. El papel de los ministros europeos de educación superior

La segunda «organización» con un papel relevante en la educación superior europea es la Conferencia de Ministros responsables de la enseñanza superior de países europeos (miembros y no miembros de la UE). Desde 1999, los ministros están actuando como un órgano permanente encargado del denominado Proceso de Bolonia, un proceso con una extraordinaria influencia en la educación superior europea. El proceso se inició en 1999, cuando los ministros de 29 países europeos firmaron la Declaración de Bolonia (1999), que tenía por objeto el establecimiento para el año 2010 de un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) que debería lograr un cierto grado de «convergencia», es decir, puntos de referencia y procedimientos comunes. Desde 1999, y cada dos años, conferencias ministeriales (Praga, Berlín, Bergen y Londres) han construido el proceso con la adición de nuevos ámbitos de política universitaria y la inclusión de

nuevos países (46 en 2008, desde Lisboa a Vladivostok, de Reikiavik a Ankara). El Grupo de Seguimiento de Bolonia (Bologna Follow-Up Group, BFUG) está actuando como coordinador del proceso entre las conferencias bianuales de ministros. El BFUG está compuesto por representantes de cada país signatario y de las principales organizaciones universitarias que actúan en el ámbito europeo (tales como asociaciones de universidades, de profesores y de estudiantes, y otras organizaciones internacionales como la UNESCO, el Consejo de Europa y la CE). El BFUG se organiza por grupos de trabajo en las distintas temáticas del proceso, organiza actividades de discusión y prepara los documentos que dan base al comunicado aprobado por los ministros cada dos años.

En el apartado IV de este artículo vamos a tratar la forma en que el Proceso de Bolonia está funcionando. No vamos a describir el proceso y sus herramientas con detalle porque ya se ha producido abundante literatura en los últimos años para describirlo (Adelman, 2008, es uno de los más completos y recientes). Los principales aspectos del proceso, como el aprendizaje centrado en el estudiante, la transferencia de créditos, el suplemento de diploma o de nuevas estructuras de grado están bien descritos en esta literatura. En este artículo nos centraremos sólo en los aspectos organizativos del proceso.

### III. POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA: LA AGENDA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES EUROPEAS

La Unión Europea, especialmente desde el año 2000, está desarrollando una actividad muy

importante en torno a la educación superior bajo el paraguas de la llamada Estrategia de Lisboa. En buena medida, esta actividad está eclipsada, sobre todo en países con menos actividad internacional en temas universitarios, por el proceso de Bolonia. Sin embargo, estas actividades están ayudando a reformar la educación superior europea en temas esenciales de carácter organizativo que, de alguna manera, son previos, como requisitos imprescindibles, para llevar a cabo la adecuada reforma curricular que propone el Proceso de Bolonia. Revisamos a continuación cuáles son los pilares de esas políticas.

#### 1. La Estrategia de Lisboa: acercar las universidades a la economía del conocimiento

La Estrategia de Lisboa es el nombre de la política de la UE que se definió en el Consejo Europeo de Lisboa en el año 2000. El objetivo era transformar la UE para el año 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» (Consejo Europeo, 2000). En este ambicioso plan, la educación superior se convierte en un elemento importante. La Estrategia de Lisboa destaca la importancia económica de la educación superior, y trata de reformar las universidades europeas, mediante el programa de «modernización de las universidades europeas», para hacerlas más competitivas en la economía del conocimiento.

Varios documentos han sido producidos por la CE como parte de este programa. El primero fue

la comunicación de la CE «El papel de las universidades en la Europa del conocimiento» (Comisión Europea, 2003). Este es el primer documento de la UE explícitamente dedicado a las universidades y, como se dice en él, el objetivo fue provocar un debate entre las universidades y los estados miembros sobre el papel de aquéllas en el desarrollo de la economía del conocimiento, algo que anteriormente nunca se afirmó claramente como una política oficial. En este sentido, este documento abrió las puertas para las políticas universitarias a escala de la Unión Europea.

Una nueva comunicación de la CE, bajo el título «Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la Estrategia de Lisboa» (Comisión Europea, 2005), insistió en la misma línea de recomendar a las universidades europeas: a) mejorar su calidad y atractivo; b) mejorar su gestión; c) el aumento y la diversificación de la financiación, y d) el aumento de la flexibilidad y la diversidad de las universidades. Este documento representa un nuevo giro de tuerca en las políticas de la UE para promover reformas en las universidades a fin de que respondan a las nuevas necesidades sociales y económicas.

El último documento de esta serie, «Cumplir la agenda de modernización de las universidades: educación, investigación e innovación» (Comisión Europea, 2006a), insistió en la necesidad de liberar a las universidades del control directo del Estado a fin de mejorar su capacidad de respuesta: «...las universidades deberían tener la libertad y la responsabilidad de establecer sus propias misiones, prioridades y programas en materia de investigación, educación e innovación; de decidir

sobre su propia organización y sobre los órganos necesarios para su gestión interna y la representación de los intereses de la sociedad».

Dando un paso adelante en la definición de estas políticas, el Consejo Europeo aprobó en 2005 la resolución «Movilizar el capital intelectual de Europa» (Comisión Europea, 2005). Este documento define las tres principales líneas de reforma que deberían seguir las universidades de la UE:

— *Reforma curricular.* La CE señala la necesidad de aplicar las reformas de Bolonia como una forma de desarrollar una profunda renovación curricular. Es pertinente señalar que en esa resolución la UE adopta el Proceso de Bolonia como una parte de sus políticas.

— *Reforma de la gobernanza.* Más autonomía, la modernización de la gestión y el establecimiento de sistemas de garantía de calidad son parte de esta reforma.

— *Reforma de la financiación.* Los objetivos de esta reforma son aumentar la financiación y hacerla más eficiente con inversiones selectivas en calidad, innovación y reformas estructurales.

En una nueva resolución sobre la «Modernización de las universidades para la competitividad de Europa en una economía global del conocimiento», aprobada en 2007 (Consejo Europeo, 2007), se vuelven a resaltar las principales líneas del proceso de modernización. Esta resolución textualmente afirma que «el Consejo de la UE invita a los Estados miembros a:

— «Modernizar las instituciones de educación superior mediante la concesión de más autonomía y una mayor rendición de cuentas a fin de que puedan mejorar sus

prácticas de gestión, desarrollar su capacidad innovadora y fortalecer su capacidad para modernizar sus programas de estudio;

— Promover la contribución de las instituciones de educación superior a la innovación, el crecimiento y el empleo, así como a la vida social y cultural, alentando a desarrollar y reforzar las alianzas con otros agentes, como el sector privado, instituciones de investigación, las autoridades regionales y locales y la sociedad civil».

## 2. Gobernanza: la piedra angular de reforma

La reforma de la gobernanza es uno de los aspectos clave en el proceso de modernización promovido por la CE en el marco de la Estrategia de Lisboa. Parece evidente que son necesarias reformas de gran alcance para que las universidades europeas puedan afrontar los retos de la sociedad del conocimiento y la globalización. Sin un cambio en la gestión y el liderazgo de las universidades en la mayoría de los países europeos, éstas no serán capaces de hacer frente a los actuales retos tecnológicos, económicos y demográficos.

En este sentido, un documento antes mencionado (Comisión Europea, 2005) pone de relieve la necesidad de:

— Menos regulación: «El exceso de regulación de la vida universitaria obstaculiza la modernización y la eficiencia».

— Más autonomía: «En un proceso abierto, competitivo y cambiante, la autonomía es una condición previa para que las universidades puedan responder a la sociedad».

— Más liderazgo: «Dar poder a las universidades para que puedan tomar y aplicar decisiones de manera efectiva con un equipo de gobierno con liderazgo, con la suficiente autoridad y capacidad de gestión, con tiempo suficiente en el cargo y con amplia experiencia europea e internacional».

## 3. La financiación: superar la escasez

El total (público y privado) de la inversión en educación superior en la UE es del 1,3 por 100 del PIB, frente al 2,5 por 100 en Canadá y el 2,8 por 100 en Estados Unidos. Los tres países de la UE con más alto gasto son Dinamarca (2,8 por 100), Suecia (2,3 por 100) y Finlandia (2,1 por 100). Para cerrar la brecha de gasto con los Estados Unidos, la UE tendría que dedicar una cantidad adicional de 140 G€ por año (CEGES, 2007b). Como consecuencia de la falta de financiación, la mayoría de las universidades europeas no son competitivas a escala mundial con las instituciones de sus principales competidores ni en el acceso de los estudiantes europeos, ni en atractivo para los estudiantes de terceros países, ni en la excelencia de la educación y la investigación. Parece obvio que las reformas necesarias no se pueden lograr dentro de los niveles y las pautas actuales de inversión.

«Movilizar el capital intelectual de Europa: permitiendo que las universidades hagan su plena contribución a la Estrategia de Lisboa» (Comisión Europea, 2005) subrayó que el cierre de la brecha de financiación es una condición clave para el logro de la Estrategia de Lisboa. Se exhortó a los estados miembros a que promuevan normas que permitan fomentar la cooperación entre las empresas y las universidades. La

Comunicación «Cumplir la agenda de modernización de las universidades: educación, investigación e innovación» (Comisión Europea, 2006a) recomendaba la necesidad de reducir el déficit de financiación y mejorar su eficiencia. Para alcanzar ese objetivo, «la Comisión propone que la UE debería tener también por objetivo, dentro de una década, el dedicar al menos el 2 por 100 del PIB (incluyendo financiación pública y privada) a la modernización del sector de la educación superior. Los estados miembros deben, por tanto, examinar críticamente su actual combinación de tasas de matrícula y los regímenes de ayuda a la luz de su eficiencia real y de la equidad».

En otra comunicación más específica sobre asuntos financieros —«Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación» (Comisión Europea, 2006b)—, la CE señala que «ha habido un constante crecimiento en el número de estudiantes y una ampliación de las expectativas puestas en las universidades europeas, pero los niveles de financiación no han aumentado en la misma medida. Al mismo tiempo, la expansión del número de estudiantes no ha aumentado la equidad y ha actuado a favor de las personas de grupos socioeconómicos más elevados o de aquellos cuyos padres adquirieron educación superior. [...] Como resultado de las desigualdades en el anterior ciclo de enseñanza, los alumnos de entornos desfavorecidos a menudo no alcanzan el nivel de cualificaciones necesarias para acceder a la educación superior. Incluso aquellos que sí pueden suelen ser reacios a considerar la posibilidad de ir a la universidad». Esta última comunicación también trata la cuestión de las tasas de matrícula, que son, en general, muy bajas en la ma-

yoría de los países de Europa: «El libre acceso a la educación superior no garantiza necesariamente la equidad. Para fortalecer la eficiencia y la equidad, los estados miembros deben crear las condiciones e incentivos para generar mayor inversión de fuentes públicas y privadas, incluida, cuando proceda, a través de las tasas de matrícula, combinadas con medidas de ayuda financiera para las personas desfavorecidas».

#### 4. Las universidades y las empresas: en busca de relaciones más estrechas

Uno de los problemas de las universidades europeas ha sido la «falta de un espíritu emprendedor, demasiada orientación académica y falta de adecuación de sus programas a las necesidades del mercado de trabajo» (ESMU, 2006). Esta situación está cambiando rápidamente debido a cambios en las políticas públicas como la que representa la Estrategia de Lisboa. Aunque el compromiso de la CE con la innovación y la cooperación universidad-empresa no está en duda. Desde el primer dictamen IRDAC, publicado en 1988 sobre el programa COMETT (Programa de Acción Comunitaria para la Educación y Capacitación para la Tecnología), a la elaboración de documentos recientes de la Estrategia de Lisboa, este ámbito ha tenido siempre un papel relevante. Todos los documentos sobre el programa de modernización de las universidades hacen mención explícita a estas cuestiones.

La comunicación «El papel de las universidades en la Europa del conocimiento» (Comisión Europea, 2003) declaró que: «El crecimiento de la sociedad del conocimiento depende de la producción de

nuevos conocimientos, su transmisión a través de la educación y la formación, su divulgación a través de las tecnologías de la información y la comunicación, y su empleo por medio de nuevos procedimientos industriales o servicios. Las universidades son únicas en este sentido, ya que participan en todos estos procesos a través del papel fundamental que desempeñan en los ámbitos de la investigación y la explotación de sus resultados (gracias a la cooperación industrial y el aprovechamiento de las ventajas tecnológicas), la educación y la formación (en particular, la formación de los investigadores), y el desarrollo regional y local, al que pueden contribuir de manera significativa». La comunicación también plantea una serie de preguntas: ¿cómo hacer que las universidades contribuyan mejor a las necesidades locales y regionales? o ¿cuáles son las mejores estrategias para establecer una cooperación más estrecha entre las universidades y las empresas que garantice una mejor difusión y explotación de nuevos conocimientos en la economía y en la sociedad en general?

Por otro lado, la comunicación «Cumplir la agenda de modernización para las universidades: educación, investigación e innovación» (Comisión Europea, 2006a) señala la «insuficiencia de la explotación del conocimiento producido y la falta de vinculación con la comunidad empresarial» y el «enorme déficit de financiación en la educación superior, así como en la investigación, debido principalmente a las contribuciones mucho más pequeñas de los hogares y la industria», y recomienda que las universidades deben «adquirir cada vez más peso económico, y ser capaces de responder mejor y más rápidamente a las demandas del mercado y de establecer asociaciones que apro-

vechen el conocimiento científico y tecnológico. Para ello deben reconocer que su relación con la comunidad empresarial reviste una importancia estratégica y forma parte de su compromiso de servicio al interés público. [...] También pueden hacer que los programas de educación y formación sean más pertinentes, ofreciendo a los alumnos y los investigadores colocaciones en empresas, y pueden mejorar las perspectivas profesionales de los investigadores en todas las etapas de su carrera sumando a la pericia científica capacidades empresariales. Los lazos con la empresa pueden aportar una financiación adicional».

#### IV. EL PROCESO DE BOLONIA

##### 1. El Espacio Europeo de Educación Superior

Como hemos mencionado anteriormente, la segunda «organización» con un papel relevante en la educación superior europea es la Conferencia de Ministros responsables de la educación superior de los países europeos, que, desde 1999, está desarrollando el Proceso de Bolonia. El objetivo último del proceso es establecer un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) para el año 2010, en el que los estudiantes y el personal pueda moverse libremente con un adecuado reconocimiento de sus cualificaciones. El Proceso de Bolonia se ha convertido en la más importante y amplia reforma de la educación superior en Europa desde el siglo XIX. Como Adelman (2008) afirma: «se trata de derribar las fronteras en la educación de la misma manera que se han disuelto las fronteras económicas. Esto significa la armonización, no la normalización. Cuando los sistemas nacionales de educación superior trabajan con los mismos puntos de referencia se produce

una ‘zona de confianza mutua’ que permite el reconocimiento de las credenciales a través de las fronteras y la movilidad internacional para sus alumnos. Todo el mundo está cantando en la misma clave, aunque no necesariamente con la misma melodía. El Proceso de Bolonia es la más ambiciosa reforma de la educación superior jamás realizada».

En términos políticos, el Proceso de Bolonia es, sin duda, un éxito. Se ha convertido en el más amplio foro de políticas sobre la educación superior hasta el momento. Un foro originado desde los estados miembros de la UE, pero que ha encontrado la manera de ampliar su composición mucho más allá de esas fronteras para abarcar en la actualidad 46 países europeos. Y no sólo esto, en estos momentos muchos países no europeos están mirando la reforma europea como un modelo a seguir y pidiendo su vinculación con el proceso.

Es cierto que algunos académicos y estudiantes se han resistido al principio a las reformas. En algún caso, pueden tener razones justificables, pero en la mayoría de ellos la resistencia es debida a que los cambios son incómodos y a una falta absoluta de comprensión de estos cambios. Sin embargo, de hecho, la mayoría de los académicos europeos están a favor del proceso de reformas, como demuestra una reciente encuesta (Gallup, 2007)

Desde un punto de vista organizativo, es importante destacar cuatro aspectos importantes:

— En primer lugar, el Proceso de Bolonia no es una actividad de la UE. La Conferencia Ministerial de Bolonia no fue promovida por la UE, y la CE no es un participante oficial. Sin embargo, la UE apo-

yó siempre el proyecto con decisión. Cuando se estableció el Grupo de Seguimiento de Bolonia (BFUG), la CE se convirtió en un miembro en igualdad de condiciones con el representante de los países participantes, y el país que ejerce la Presidencia de la UE preside el BFUG. Es evidente que la existencia de la UE ha favorecido el proceso, y el apoyo económico de la CE a muchas de las actividades es importante, pero la CE como tal no tiene un papel especial en el proceso.

— En segundo lugar, el Proceso de Bolonia es un proceso voluntario, sobre la base de acuerdos entre los países. Nada de lo dispuesto en él es obligatorio para un país si este país no decide transformar el acuerdo en una norma interna. Es cierto que la mayoría de los países europeos están cambiando sus normas internas para la adaptación de sus sistemas de educación superior a los acuerdos de Bolonia (de otro modo, participar en el proceso no tendrá demasiado sentido), pero esto es siempre una decisión del país.

— En tercer lugar, el Proceso de Bolonia se ocupa básicamente de actividades de enseñanza y aprendizaje de las universidades. La investigación, la tercera misión, la organización, la gestión, la financiación u otros aspectos importantes de la vida universitaria no son parte de los objetivos directos del proceso de Bolonia. Sin embargo, cada vez es más evidente que la financiación y los problemas de gobernanza están vinculados al éxito de la reforma.

— En cuarto lugar, a pesar de ser una iniciativa ministerial, el proceso está funcionando en cierta medida como un proceso de abajo a arriba. Se ha evitado la centralización en su seguimiento

y las estructuras no se han burocratizado. También se han encontrado formas para atraer a diferentes miembros consultivos que han asumido sus responsabilidades muy activamente. El Proceso de Bolonia sería inviable si los representantes de las instituciones académicas y los estudiantes no fueran tratados como socios del mismo modo que lo son los representantes de los empleadores y los sindicatos.

## 2. Fines y objetivos: una distinción importante

Las metas de la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior para el año 2010 es una consecuencia de la necesidad de aumentar la competitividad de la educación superior europea, de la mejora de la empleabilidad de los graduados y del aumento de la movilidad de los estudiantes y graduados. En breve, el fin del proceso es la adaptación de las universidades europeas a un nuevo contexto europeo y mundial en el que las fronteras se están disolviendo y en donde la sociedad del conocimiento está exigiendo cambios en el modo como se desarrolla la educación superior.

Para alcanzar esas metas, la Declaración de Bolonia (1999) propuso varios objetivos operativos. En la propuesta original fueron los siguientes:

- Adopción de un sistema de grados de fácil lectura, y comparables.
- Una estructura común de títulos en dos ciclos principales.
- Sistema de créditos transferibles.
- El desarrollo de programas de movilidad.

— Cooperación en el aseguramiento de la calidad.

— Promoción de la dimensión europea de la educación superior.

Algo que conviene destacar es que estos objetivos operacionales son sólo instrumentos para conseguir el fin, una educación superior europea de calidad y competitiva, y no son los fines en sí mismos de este proceso de reforma.

Estos objetivos iniciales se han ampliado en las siguientes reuniones ministeriales:

— En Praga (Comunicado de Praga, 2001) las universidades y los estudiantes fueron formalmente invitados a participar en el proceso (un hecho sumamente importante para dar legitimidad y capacidad operacional al proceso); y el aprendizaje permanente se introdujo como un objetivo adicional para el Espacio Europeo de Educación Superior.

— En Berlín (Comunicado de Berlín, 2003), se incluyeron el tercer ciclo (doctorado) y los vínculos con la investigación, así como los objetivos del sistema de garantía de calidad; fueron aprobados los mecanismos para el reconocimiento de los estudios (incluido el suplemento de diploma) y la idea de los marcos de cualificación se puso en marcha.

— En Bergen (Comunicado de Bergen, 2005) se presentó la dimensión social del EEES; se aprobaron los estándares y las directrices para el aseguramiento de la calidad y se reforzó la idea del desarrollo de programas conjuntos.

Por último, el Comunicado de Londres (2007) hace observaciones sobre la situación del proceso respecto de algunos de sus aspectos más relevantes. Algunos

extractos textuales de este último comunicado proporcionan una buena visión de la situación actual del proceso de Bolonia:

— «Movilidad: Se han hecho algunos progresos desde 1999, pero los retos siguen siendo muchos. Entre los obstáculos a la movilidad ocupan un lugar destacado las cuestiones relativas a la inmigración, el reconocimiento, la insuficiencia de los incentivos financieros y el régimen inflexible de pensiones.

— Estructura de grados: Se está avanzando en los planos nacional e institucional hacia el objetivo de un EEES basado en un sistema de grados en tres ciclos.

— Reconocimiento: Se ha avanzado en la aplicación del Convenio de Reconocimiento de Lisboa, ECTS y suplementos de diploma, pero los criterios nacionales e institucionales para el reconocimiento deben ser más coherentes.

— Marcos de cualificaciones: Se ha avanzado hacia la aplicación de los marcos nacionales de cualificaciones, pero se requiere mucho más esfuerzo.

— Aprendizaje permanente: «[...]el desarrollo sistemático de vías de formación flexible para apoyar el aprendizaje permanente se encuentra todavía en una etapa temprana».

Como se deduce de estos extractos, el Proceso de Bolonia avanza, pero con carencias en algunos aspectos y evidentes deficiencias en otros. En términos generales, y teniendo en cuenta la enorme complejidad del proceso, se puede afirmar que éste avanza relativamente bien. Probablemente muchos objetivos no van a ser alcanzados en el año 2010, pero lo más importante es que todos

los países europeos y las universidades están involucrados en el proceso de reforma. Es bastante probable que finalmente los objetivos se alcancen, aunque, con toda seguridad, será con bastante retraso.

### 3. El cambio en el modelo educativo

Detrás de los objetivos formales del Proceso de Bolonia subyace, y esto es probablemente lo más sustancial, una nueva concepción del proceso de enseñanza y aprendizaje. Esto no se percibe inmediatamente en los documentos publicados que definen el Proceso de Bolonia, pero está implícito en todos los cambios que se están realizando. Los créditos transferibles, la definición de los nuevos programas de estudio y los sistemas de garantía de calidad confluyen en dar respuesta a unas nuevas necesidades educativas que son consecuencia de los cambios profundos generados por la sociedad del conocimiento (Mora, 2004).

El mercado laboral de la sociedad del conocimiento es diferente al de la era industrial. Las profesiones ya no están, salvo excepciones, claramente definidas, y la multidisciplinariedad es una necesidad creciente en los puestos de trabajo. Por otro lado, el conocimiento queda obsoleto en muy poco tiempo. Los modelos pedagógicos tradicionales, en los que un profesor trata de enseñar el estado del arte de una profesión, no sirven ya. Hay que crear un entorno de aprendizaje continuo alrededor de los estudiantes que les capacite para seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida y permanecer receptivos a todos los cambios conceptuales, científicos y tecnológicos que vayan apareciendo durante su vi-

da activa. Hay que pasar de un modelo basado en la acumulación de conocimientos a otro modelo basado en una actitud permanente y activa el aprendizaje. Dado que la transmisión de los conocimientos no puede seguir siendo el único objetivo del proceso educativo, el modelo pedagógico basado en el profesor como transmisor de conocimientos debe ser sustituido por otro modelo en el que el alumno se convierte en el agente activo del proceso de aprendizaje que deberá seguir manteniendo durante toda la vida. La función del profesor debe ser la de dirigir y entrenar al estudiante en ese proceso de aprendizaje. El nuevo modelo de créditos ECTS, que se está implantando en las universidades europeas, no es simplemente un nuevo sistema contable, representa (o al menos, debería representar) un medio para definir los nuevos roles de profesores y alumnos.

Pero no se trata sólo de un cambio del objetivo del proceso de aprendizaje, también se trata de cambiar los objetos a ser aprendidos. En la universidad tradicional, especialmente en el caso español y en otros países con un modelo universitario napoleónico, los conocimientos, especialmente los teóricos, son el aspecto en el que mayor énfasis se ha hecho. Sin embargo, todo indica que las necesidades del nuevo contexto de la educación superior exigen que los individuos adquieran un conjunto amplio de competencias que incluyan, además de los conocimientos, las habilidades y las actitudes que son requeridas en el puesto de trabajo. El aprendizaje basado en competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) es otro de los principios subyacentes en el Proceso de Bolonia que se manifiesta en los procesos de validación

de los programas de estudio, y especialmente, como se tratará a continuación, en el desarrollo de los marcos de cualificaciones.

### 4. Una herramienta clave y poco conocida: el Marco Europeo de Cualificaciones

Muchas políticas son compartidas por la Estrategia de Lisboa y el Proceso de Bolonia. Una de ellas, relativamente desconocida, es especialmente relevante para el presente y el futuro de la educación en general, y de la superior en particular. Se trata de los marcos de cualificaciones, herramientas clave para la aplicación de la reforma educativa en todos los niveles. En estos momentos en Europa se están desarrollando dos marcos de cualificaciones: el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF), que forma parte de la Estrategia de Lisboa y que cubre toda la educación, desde la obligatoria hasta el doctorado, y el Marco de Cualificaciones para el EEES (QF-EHEA), que forma parte del Proceso de Bolonia y que está referido sólo a los niveles educativos superiores.

Un marco de cualificaciones es una estructura en niveles que permite ubicar a un individuo según el nivel de aprendizaje adquirido. Un marco de cualificaciones se define mediante un conjunto de descriptores que definen el nivel de aprendizaje que se vincula a cada nivel del marco. Por ejemplo, un descriptor de aprendizaje ligado al primer nivel en el marco europeo de cualificaciones para la educación superior afirma que el que tiene este nivel ha aprendido «la capacidad de reunir e interpretar datos relevantes (normalmente dentro de su área de estudio) para emitir juicios que incluyan una reflexión sobre temas relevantes de índole social, científ-

ca o ética». El marco de cualificaciones da coherencia formal al cambio metodológico desde un modelo de enseñanza en el que el alumno es receptor pasivo al paradigma de enseñanza/aprendizaje que fundamenta el Proceso de Bolonia, donde el estudiante es el centro del proceso.

El objetivo de un marco de cualificaciones es doble. Por un lado, informar a la propia sociedad: a los estudiantes sobre cuáles son las exigencias de aprendizaje de cada nivel, a los empleadores sobre cuáles son las competencias de quienes emplean. Por otro lado, un marco de cualificaciones permite la movilidad internacional y el reconocimiento internacional de los títulos y de la formación.

El uso de resultados del aprendizaje para describir los niveles de cualificación facilitará la validación del aprendizaje llevado a cabo fuera de las instituciones oficiales de educación y formación. En cualquier caso, la validación de las cualificaciones debe ser el resultado de un proceso de evaluación y validación realizado por un organismo competente.

Recientemente, la CE recomendó (Comisión Europea, 2008) definir el Marco Europeo de Cualificaciones con el objetivo de crear «un marco de referencia común que debería servir como un dispositivo de traducción para los diferentes sistemas y niveles de cualificación, tanto para la educación general y superior como para la educación y formación profesional. Esto mejorará la transparencia, la comparabilidad y la transferibilidad de las cualificaciones certificadas en los diferentes estados miembros».

El Marco de Cualificaciones del EES (QF-EHEA) es un resultado del

proceso de Bolonia y está referido exclusivamente a la educación superior (incluye cuatro niveles), mientras que el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF) está promovido por la Comisión Europea y está referido a todos los niveles de aprendizaje (incluye ocho niveles). Aunque los niveles últimos de ambos marcos coinciden formalmente, hay una diferencia de tipo conceptual: el primero está muy conectado con los títulos adquiridos en el sistema de educación superior, mientras que el segundo se centra más en la idea de evaluar el aprendizaje a lo largo de toda la vida, con cierta independencia del modo en que se ha adquirido, aunque siempre acreditado por los organismos competentes. Aparte de que la cobertura de cada marco es distinta, se podría decir que el primero es más realista y adaptado a las necesidades actuales de la educación superior, mientras que el segundo es posiblemente un enfoque todavía de futuro, aunque posiblemente más potente. Obviamente, hay un acuerdo general en que los marcos deben ser compatibles en su tramo común.

## V. EL IMPACTO DE LISBOA Y BOLONIA EN ESPAÑA

Hasta aquí, hemos presentado las políticas universitarias europeas en sus dos vertientes: las relacionadas con la Estrategia de Lisboa y las relacionadas con el Proceso de Bolonia. La pregunta es: ¿en qué medida las políticas europeas afectan a la educación superior española? La respuesta, en un sentido global, es simple: le afectan, o le afectarán, profundamente porque es imposible mantenerse aislados de unas tendencias que no sólo son europeas, sino universales. Sin embargo, el cómo y el cuándo de la puesta en

marcha de esas reformas es más dudoso en el caso español.

No es fácil hacer comentarios imparciales sobre temas tan actuales ni tampoco es fácil juzgar situaciones que están en un proceso casi inicial. La reforma de Bolonia en España no ha hecho más que empezar y su aspecto esencial, el cambio metodológico en el modelo de aprendizaje, está todavía por experimentar. Hacer conjeturas sobre cómo acabará este proceso es prematuro. Hecha esta salvedad, a continuación revisaremos algunos aspectos de la reforma que tienen especial impacto sobre el sistema universitario español, precisamente porque es mayor su distancia respecto a lo que sería la situación deseable.

En primer lugar, hay que resaltar que los motivos que están detrás del proceso de reforma (sociedad global y del conocimiento, universalidad de la educación superior) nos afectan del mismo modo que al resto de países europeos y del mundo. No existe ninguna razón específica para que se retrase la plena incorporación de las universidades españolas a tendencias que son universales. La primera revolución universitaria se hizo en España, con la Ley Moyano, en 1857, medio siglo después de que las reformas se iniciaran en Europa. Sería lamentable que esta «segunda revolución» se retrasara más de lo necesario. Retrasarse en transformar las universidades en entidades preparadas para jugar su papel en la economía del conocimiento es correr un riesgo demasiado elevado para el bienestar social y económico de la sociedad española.

Las actuales protestas estudiantiles contra el llamado «Plan de Bolonia» no parece que tengan mayor transcendencia. Están tan alejadas de la realidad y de los obje-

tivos del proceso de Bolonia que sólo muestran la absoluta ignorancia de sus promotores. Como todo movimiento de este tipo, los orígenes pueden estar en un sentimiento real de malestar con un sistema que posiblemente no les gusta, lo que incluso puede estar justificado, pero utilizar razonamientos tan alejados de la realidad invalida totalmente la protesta.

Siguiendo el esquema propuesto por la propia CE, podemos considerar las reformas agrupadas en los tres apartados siguientes: reforma de la gobernanza, reforma de la financiación, reforma curricular.

### 1. La reforma de la gobernanza en España

Volvamos a recoger aquí algunas frases que ya han sido citadas en este artículo y que provienen de documentos oficiales de la UE. Tomemos las dos siguientes

— «Los estados miembros deben elaborar un marco de normas y objetivos de política universitaria en su conjunto, y, dentro de este contexto, las universidades deberían tener la libertad y la responsabilidad de establecer sus propias misiones, prioridades y programas en materia de investigación, educación e innovación; de decidir sobre su propia organización y sobre los órganos necesarios para su gestión interna y la representación de los intereses de la sociedad».

— «Dar poder a las universidades para que puedan tomar y aplicar decisiones de manera efectiva con un equipo de gobierno con liderazgo, con la suficiente autoridad y capacidad de gestión, con tiempo suficiente en el cargo y con amplia experiencia europea e internacional».

La recomendación es clara: universidades con plena autonomía para que puedan realizar con eficacia y flexibilidad su función, y dirigidas por líderes eficaces y preparados. Las preguntas son estas: ¿es factible alcanzar esas metas con el actual marco legal de las universidades españolas?, ¿es compatible un sistema todavía muy regulado con estos objetivos?, ¿es posible tener líderes eficaces y preparados con el sistema actual de elección de estos líderes?, ¿es posible la autonomía universitaria plena con entidades funcionando bajo el corsé del derecho público y con empleados que son funcionarios estatales? Cualquier experto imparcial daría respuestas obvias. De hecho, varios países europeos, que partían de sistemas semejantes al español, ya han dado pasos claros hacia el cambio. El estatus funcional del profesorado ha desaparecido en varios países (Holanda, Austria, por ejemplo). Los rectores ya no son elegidos por la «comunidad académica» en un número creciente de países europeos. Las universidades ya no están sometidas a los rígidos procedimientos de las administraciones públicas en diversos países. En Portugal, por ejemplo, la reciente Ley de Universidades permite transformar las universidades en fundaciones públicas, un «pequeño gran cambio» que permite utilizar mecanismos de gestión empresarial y que implica el cambio de estatuto del personal.

Habría que añadir una pregunta final: ¿cuándo la estructura legal española permitirá una gobernanza de las universidades que les permita servir a la sociedad del conocimiento? Creo que la respuesta también es obvia: nada indica que vaya a ser inmediatamente. El problema fundamental radica en que ni la LOU ni la ley que la reformó abordaron estos

problemas con claridad. La enorme confusión política que se generó en la tramitación de la LOU impidió que aquella ley resolviera, al menos parcialmente, los problemas de gobernanza de la universidad española (que eran tímidamente planteados en el primer borrador). Su reforma, varios años después, tampoco aportó nada sustancial en este sentido. ¿Es posible iniciar de nuevo cambios legislativos? Esto resulta políticamente muy complicado en estos momentos. Sin embargo, cuanto más se tarde en cambiar radicalmente la gobernanza de las universidades españolas más oportunidades perderán tanto las universidades como la sociedad y la economía españolas. Pensar que la universidad puede ser una herramienta útil en la economía del conocimiento con unas estructuras y modelos creados para la sociedad del siglo XIX es una penosa ilusión.

### 2. La reforma de la financiación en España

Para discutir el problema de la financiación volveremos a citar alguna frase original de los documentos oficiales de la Estrategia de Lisboa. Por ejemplo éstas:

— «El enorme déficit de financiación de la educación superior, así como de la investigación, debido principalmente a las contribuciones mucho más pequeñas de los hogares y la industria».

— «Para fortalecer la eficiencia y la equidad, los estados miembros deben crear las condiciones e incentivos para generar mayor inversión de fuentes públicas y privadas, incluida, cuando proceda, a través de las tasas de matrícula combinadas con medidas de ayuda financiera para las personas desfavorecidas».

— «La Comisión propone que la UE debería tener también por objetivo, dentro de una década, el dedicar al menos el 2 por 100 del PIB (incluyendo tanto la financiación pública como la privada) a la modernización del sector de la educación superior».

Las universidades españolas tienen los tres problemas financieros típicos: de suficiencia, de eficiencia y de equidad. La Estrategia de Lisboa propone algunas soluciones para la UE que son válidas también para España. Hay que financiar mejor a las universidades, hay que obtener esos recursos de fuentes públicas, pero también de los estudiantes y de las empresas. Y esto no sólo por razones de suficiencia, sino también por razones de equidad. Evidentemente, esto hay que hacerlo aumentando al mismo tiempo la eficiencia de la gestión (lo que está muy relacionado con la gobernanza de la que tratábamos antes). Las preguntas aquí pertinentes son estas: ¿cuando se va a plantear seriamente una mejor distribución de los costes de la educación superior entre usuarios directos y la sociedad en general?, ¿cuándo el sistema de gestión y gobierno de las universidades va a generar la suficiente confianza en la sociedad para que sea posible aumentar la financiación pública?, ¿cuándo la colaboración con las empresas va a ser tan importante como para que su aportación represente una fuente sustancial de ingresos en las universidades? De alguna manera, se puede afirmar que los problemas políticos y de gobernanza de las universidades están detrás de sus problemas financieros. Mientras el sistema de gobernanza no genere mayor confianza a la sociedad ésta seguirá siendo reacia (institucional e individualmente) a financiar mejor a unas instituciones que son vistas con cierto recelo y están bajo sos-

pecha de poca eficacia. En Estados Unidos la financiación de las universidades se reparte en tres partes casi iguales: financiación pública, contribución de los estudiantes, contribuciones externas (contratos y donaciones). ¿Será posible que las universidades españolas se acerquen algún día a una situación similar? Cuanto antes suceda esto antes será posible tener universidades de calidad y prestigio mundial como aquéllas. Sin más recursos y mejor gestionados es difícil que las universidades españolas salgan alguna vez de su relativa mediocridad.

### 3. La reforma curricular en España

La reforma curricular constituye la esencia del Proceso de Bolonia. Es imposible evaluar los resultados de esta reforma en España porque todavía no se ha aplicado, y todo análisis sería meramente especulativo. Sin embargo, sí es posible hacer comentarios sobre la formulación legal de la reforma, ya que ésta si está ya definida. Tres aspectos de la reforma, tal y como está planteada, merecen ser comentados:

— La estructura de grados. En España se ha optado por una estructura diferente a la de la mayoría de los países europeos. Un primer ciclo de cuatro años, en vez del más estándar de tres años (siguiendo el modelo británico). Esto es, posiblemente, un gran acierto por varias razones. En primer lugar, por la empleabilidad de los graduados. Los primeros síntomas muestran que la empleabilidad de nuevos graduados de tres años en países en donde lo tradicional eran cinco años (o más) no está siendo la deseada. El modelo británico de formación está centrado en el desarrollo personal, en desarrollar el pensamiento crítico,

y presupone que el graduado será capaz después de aprender la profesión en su ejercicio. El modelo continental europeo tiene un enfoque «profesionalista» desde el principio, y eso necesita más tiempo de formación. De aquí los problemas que está teniendo en la nueva estructura. Quizá en España este problema no aparezca debido justamente a la más larga duración del primer nivel. Hay otra razón a favor de un primer ciclo algo más largo. Una mayor duración del primer ciclo facilita la movilidad durante ese primer ciclo, además de la realización de prácticas en empresas. También los síntomas que se perciben en Europa demuestran una reducción de la movilidad debido a lo «apretado» de los programas de primer ciclo.

— La desaparición del catálogo de títulos es otro acierto de la reforma. España era ya el único país de la Europa occidental que mantenía la norma de que el Estado definiera los nombres de las carreras y, en buena medida, su contenido. La nueva normativa rompe con esa antigualla, aunque no se libera totalmente de introducir algunas normas controladoras, incluida la revisión previa de los programas por las agencias de calidad. En el fondo, esta tentación normalista es una consecuencia de la falta de confianza en las universidades, que, una vez más, viene originada por la desconfianza en una gobernanza inadecuada, en el caso de las públicas, y en las posibles tentaciones excesivamente mercantilistas en el caso de las privadas. Una vez más, se han de introducir mecanismos de acción colateral por no abordar directamente el problema nuclear.

— En el modelo tradicional napoleónico, en donde las universidades son parte de la misma estructura de un Estado omnipotente, las atribuciones profesionales son

concedidas automáticamente por las universidades. En un modelo de universidades autónomas, esto no tiene sentido, y deberían ser las propias profesiones las que regulasen esas atribuciones en aquellos casos en que fuera imprescindible. El nuevo sistema no rompe con claridad con el pasado, lo que está generando, especialmente en el caso de los estudios de ingeniería, problemas muy serios que están desvirtuando la reforma. Esto se podría haber evitado optando por un sistema que no hiciera coincidir la formación universitaria con las atribuciones profesionales.

Sin embargo, el mayor reto de la reforma curricular en España no es el de la normativa legal, el reto está en el cambio del modelo de enseñanza y aprendizaje. Cambiar de un modelo centrado en el profesor y en los conocimientos académicos a un modelo basado en el aprendizaje de los estudiantes y en la formación en competencias generales no es una cuestión sencilla. Un cambio tan profundo supone nuevas actitudes del profesorado y el funcionamiento del sistema como un todo. Es difícil que eso se lleve a la práctica en un sistema en el que hay pocos incentivos para el cambio y muy poca capacidad de liderazgo de las instituciones. Una vez más, el problema del modelo de gobernanza surge como un freno para la adopción de una reforma necesaria.

Surgen algunas preguntas: ¿va a ser capaz el profesorado universitario de reformar profundamente unos objetivos y estilos pedagógicos heredados del pasado? Aunque algunos lo hagan, el nuevo sistema exige la cooperación de todos y cada uno en un nuevo diseño curricular; ¿cómo se va a convencer al que no quiera seguirlo?, ¿qué herramientas o incentivos tienen las instituciones para

dirigir el proceso si todos no están de acuerdo? Al principio de los noventa hubo un intento de cambio pedagógico que se parecía mucho al actual, pero que en cierta medida fracasó por las mismas causas por las que podría volver a fracasar ahora: unas estructuras de gobernanza obsoletas y un estatuto del profesorado que permite que los profesores tomen, sin mayor problema, cualquier actitud a favor o en contra de los intereses de la institución o de la sociedad. ¿Volverá a fracasar el cambio de modelo educativo? Nada indica que las condiciones sean mejores que hace unos años, salvo la experiencia de algunos y el «peso de Europa». Esperemos que el cambio llegue a buen puerto. Otra cosa sería un daño irreparable al futuro de la sociedad y de la economía españolas.

## VI. CONCLUSIONES

La educación superior europea se encuentra actualmente embarcada en uno de los más interesantes procesos de reflexión intelectual sobre el futuro de las universidades. Este proceso tiene diferentes facetas: la reforma de la gobernanza, la reforma de la financiación, reformas curriculares, la garantía de la calidad, la reformas en el modelo de aprendizaje, entre otras. Algunos de estos aspectos están bajo el paraguas del Proceso de Bolonia (es decir, en el marco de la Conferencia de Ministros de la educación superior de 46 países europeos) y otros están bajo el paraguas de la Estrategia de Lisboa (es decir, bajo el control de la Comisión Europea). Por otra parte, tanto la Conferencia de Ministros como la Comisión Europea están actuando de una manera cooperativa entre ambas y con las diferentes partes interesadas. Una consecuencia de esta forma de aplicación de las

reformas es que el proceso tiene en gran medida un enfoque de abajo hacia arriba, a pesar de parecer, en principio, lo contrario. Es tan grande y diverso el conjunto de personas involucradas en el proceso, en representación de los países, las asociaciones y organizaciones participantes, y los puntos de vista políticos y académicos, que el proceso es, de hecho, muy democrático y abierto.

La contrapartida de tener un proceso tan abierto es que es difícil de organizar. Éste es un proceso basado en la reflexión, el auto-aprendizaje y el aprendizaje de otros (países o instituciones), y por ello es necesariamente un proceso lento que requiere el compromiso de muchas personas en muchos niveles. Encontrar una solución adecuada a cada problema es un reto difícil de lograr en un corto período de tiempo. Será un largo proceso que incluirá, sin duda, algunos errores. La cuestión central es adoptar medidas en la dirección correcta para reducir al mínimo el número de esos errores dentro de lo posible. En este sentido, uno debe ser optimista sobre el éxito final del proceso, algo que, evidentemente, no va a ocurrir antes de 2010, pero eso no es tan importante.

Aunque España ha estado, y todavía está, retrasada en este proceso de reformas es bastante verosímil que acabe adaptándose al cambio. Sin embargo, la estructura, fundamentalmente política, del gobierno universitario, unida a una historia universitaria que considera los modelos de gobernanza actuales como «logros democráticos», en contra de lo que es la realidad en los países ininterrumpidamente democráticos de nuestro entorno, hacen que los cambios sean posiblemente más difíciles que en otros países, pero es indudable que en el medio pla-

zo las universidades españolas estarán plenamente integradas en un espacio europeo y global, entre otras razones porque las nuevas generaciones lo exigirán.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADELMAN, Clifford (2008), «The Bologna Club: What U.S. higher education can learn from a decade of European reconstruction», Washington, DC, Institute for Higher Education Policy; se encuentra en la web.
- ALTBACH, Philip (2007), «Introduction: The underlying realities of higher education in the 21<sup>st</sup> century», en ALTBAACH, P. y PETERSON, P.M. (eds.), *Higher Education in the New Century*, Sense Pub, Boston: xvii-xxiv.
- BARNETT, Ronald (2000), *Realizing the University in an Age of Supercomplexity*, SRHE & The Open University Press, Londres.
- CEGES (2007a), «Resultados de la encuesta REFLEX. Informe para los gestores educativos», CEGES-ANECA; se encuentra en la web.
- (2007b), «Rates of return and funding models in Europe», Final report to the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission; se encuentra en la web.
- CERYCH, Ladislav (2002), «Sorbonne, Bologna, Prague», en ENDERS, J. y FULTON, O. (eds.), *Higher Education in a Globalising World*, Kluwer Pub., Dordrecht.
- COMISIÓN EUROPEA (2001), «Hacer realidad un espacio europeo de aprendizaje permanente», COM (2001) 678 final; se encuentra en la web.
- (2003), «El papel de las universidades en la Europa del conocimiento», COM (2003) 68 final; se encuentra en la web.
- (2005), «Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la Estrategia de Lisboa», COM (2005) 152 final; se encuentra en la web.
- (2006a), «Cumplir la agenda de modernización de las universidades: educación,

investigación e innovación», COM (2006) 208 final; se encuentra en la web.

- (2006b), «Efficiency and equity in European education and training systems», COM (2006) 481 final; se encuentra en la web.
- (2007), «Facilitar el aprendizaje permanente para fomentar el conocimiento, la creatividad y la innovación», COM (2007) 703 final; se encuentra en la web.
- (2008), «Establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning», 2008/C 111/01; se encuentra en la web.

COMUNICADO DE BERGEN (2005), «The European Higher Education Area -Achieving the Goals», Conference of European Ministers in charge of Higher Education; se encuentra en la web.

COMUNICADO DE BERLIN (2003), «Realising the European Higher Education Area», Conference of European Ministers in charge of Higher Education; se encuentra en la web.

COMUNICADO DE LONDRES (2007), «Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world», Conference of European Ministers in charge of Higher Education; se encuentra en la web.

COMUNICADO DE PRAGA (2001), «Towards the European Higher Education Area», Conference of European Ministers in charge of Higher Education; se encuentra en la web.

CONSEJO EUROPEO (2000), «Presidency conclusions», European Council Resolution Lisbon European Council 23 and 24 March; se encuentra en la web.

— (2005), «Mobilising the brainpower of Europe», European Council Resolution. Londres; se encuentra en la web.

— (2007), «Modernising universities for Europe's competitiveness in a global knowledge economy», European Council Resolution. Lisbon, 2007/C; se encuentra en la web.

DECLARACIÓN DE BOLONIA (1999), «Joint declaration of the European Ministers of Education»; se encuentra en la web.

ESMU (2006), «University-Enterprise cooperation. Building on new challenges from past

experiences. Bonn Declaration»; se encuentra en la web.

EU-RA -European Research Associates (2004), «The financing of higher education in Europe»; se encuentra en la web.

EURYDICE (2000), «Two decades of reform in higher education in Europe: 1980 onwards»; se encuentra en la web.

GALLUP (2007), «Flash Eurobarometer Series #198. Perceptions of higher education reforms. Survey among teaching professionals in higher education institutions»; se encuentra en la web.

KWIEK, Marek (2004), «The emergent European educational policies under scrutiny. The Bologna process from a central European perspective», *European Educational Research Journal*, 3, 4: 759-776.

MORA, José-Ginés (2001), «Governance and management in the new University», *Tertiary Education and Management*, 7, 2: 95-110.

— (2004), «La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento», *Revista Iberoamericana de Educación*, 35: 13-38.

PERKIN, Harold (2006), *History of Universities*, en P. ALTBAACH y J. FOREST (ed.), *International Handbook of Higher Education*, Springer: 159-205.

TEICHLER, Ulrich (2001), «Mass higher education and the need of new responses», *Tertiary Education and Management*, 7, 1: 3-7.

— (2007), *Higher Education Systems*, Sense Pub., Boston.

TRATADO DE MAASTRICHT (1992), «Provisions amending the Treaty establishing the European Economic Community with a view to establishing the European Community»; se encuentra en la web.

TRATADO DE NIZA (2001), «Amending the Treaty on European Union. The treaties establishing the European Communities and certain related acts», 2001/C u1; se encuentra en la web.

ZGAGA, Pavel (2007), «Higher education in transition: reconsiderations on higher education in Europe at the turn of millennium», monografías del *Journal of Research in Teacher Education*, Umeå University.