

Legislación europea y legislaciones nacionales

European Legislation and national legislations

Guy Haug

Experto europeo sobre políticas, estructuras y cooperación universitarias

Resumen

La creación programada del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) es uno de los acontecimientos mayores en la historia de la universidad europea moderna. Supone un muy profundo cambio de paradigma, tanto en cuanto al papel de las universidades en la sociedad europea como en el marco legislativo y regulador dentro del cual funcionan.

Este artículo tiene como objetivo analizar los rasgos fundamentales del cambio legislativo que se está desarrollando en Europa por la creación del EEES y, particularmente, la relación que existe en este dominio entre el nivel europeo e internacional y los niveles nacionales.

Se desarrolla en tres partes: la primera, de naturaleza histórica, contempla las novedades que se plantearon al respecto en el ámbito europeo e internacional; la segunda, de naturaleza socio-jurídica, es la más extensa y analiza las razones y el contenido de las sucesivas olas de reformas universitarias que se pueden observar; y la última, de naturaleza socio-política, sirve como conclusión e intenta interpretar los cambios que se produjeron y los que tardan en producirse a la luz de la cambiante vinculación entre el nivel europeo, el poder gubernamental y la comunidad universitaria.

Palabras clave: EEES, Bolonia, universidad, reformas, legislación, Europa, Lisboa

Abstract

This article analyses the main features of the legislative change which has been taking place in Europe for the creation of the European Higher Education Area (EHEA); it looks in

particular to the relationship between such change at the European/international and the national level. The first part, of historic character, analyses the steps which allowed higher education systems and institutions in Europe to develop beyond their national frameworks, in spite of the permanence of the fundamental principle of “subsidiarity”; this was possible thanks to a series of European initiatives: mobility programmes (Erasmus, 1987), the search for increased structural compatibility (Bologna, 1999) and the agenda for modernization of universities for the Europe of Knowledge (EU’s “Lisbon Strategy”, 2002). The second part, of socio-juridical nature, analyses the reasons and the content of the successive waves of legislative and regulatory reforms which have occurred; in addition to the new university laws adopted in Central and Eastern European countries as part of their transition towards democracy, reforms happened in 3 main waves: reforms for international cooperation (“for Erasmus”), for European convergence (“for Bologna”) and for competitiveness (“for Lisbon”). The third part, of socio-political nature, draws some conclusions about this sweeping legislative change; national reforms were mainly “reactive” to initiatives taken at the European level; they happened without any formal novelty to the subsidiarity principle but with a strong increase in political cooperation; this has opened the door to a new sharing of roles among the European level, the national spheres and the university institutions.

Key Words: EHEA, Bologna, university, reforms, legislation, Europe, Lisbon

Del cambio en el entorno europeo-internacional al cambio en las legislaciones nacionales: el principio básico de subsidiariedad

En menos de treinta años, el marco de referencia de la educación superior europea se ha transformado de manera cada vez más rápida, más profunda y más semejante a pesar de la permanencia del principio básico de la soberanía nacional en asuntos educativos.

El punto de partida: sistemas nacionales, estatales y aislados

Hasta la mitad de la década de los años ochenta, un rasgo dominante de la educación superior europea fue el marcado aislamiento y el estatismo de los distintos sistemas nacionales. Existían varios modelos de universidades en los diferentes países de

Europa: en la parte occidental prevalecían el modelo *bumboldtiano* (en Alemania, Escandinavia o Italia), el *anglosajón* (en el Reino Unido e Irlanda) y el *napoleónico* (en partes del sistema francés pero también en España), con varios grados de mestizaje; en la parte oriental dominaban el modelo soviético (con un fuerte grado de similitud y de integración entre los países bajo el poder soviético) y el modelo yugoslavo (que se caracterizaba por la debilidad de la entidad universitaria y la prevalencia de las facultades, que eran los interlocutores directos del poder político).

Entre estas familias de universidades y bajo el poder de los gobiernos nacionales se edificaron a lo largo de las décadas y de los siglos en varios casos, unas paredes altas alrededor de cada sistema nacional, con pocas puertas de comunicación entre ellos. En cada país se adoptaron medidas legislativas, regulaciones y prácticas administrativas en la relación entre el poder político y las instituciones de educación superior sin la menor consideración para lo que pasaba del otro lado de las fronteras. Se desarrollaron o se introdujeron al lado de las universidades otras categorías de instituciones (como las *Grandes Écoles* en Francia o los *Polytechnics* y las *Fachhochschulen* en Inglaterra y Alemania) y se regularon todos los aspectos de la vida universitaria (estructura de las Instituciones de Educación Superior -IES-, titulaciones, financiación de las IES y sistemas de becas, estatuto de los profesores, contratos entre IES y poderes nacionales y regionales, etc.) en consideración exclusiva de las capacidades y prioridades de cada país.

Las pocas puertas de comunicación entre los varios sistemas nacionales eran principalmente cooperaciones interpersonales en el campo de la investigación y acuerdos bilaterales oficiales entre países (sobre todo por el intercambio de un número limitado de estudiantes a base de becas nacionales). En la mayoría de los casos, los países europeos tenían vínculos académicos mucho más fuertes con su (ex-)imperio que con los demás países de Europa, como era el caso de Francia, Inglaterra, España y Portugal, Bélgica y los Países Bajos, pero también Rusia y los países del «Bloque del Este».

En la UE la educación es asunto de los Estados Miembros

La herencia de la situación descrita en los anteriores apartados se recogió en el *Tratado de Roma* que fue el punto de partida de la actual Unión Europea medio siglo atrás. La palabra «educación» no figuraba en ello. El Tratado contenía dos artículos que afirmaban la responsabilidad de los Estados Miembros por sus sistemas educativos y

de formación y reducían a muy poco las posibilidades de actuación de los poderes europeos:

- El art. 126 (ahora 149) sobre la formación profesional vista como una herramienta del mercado laboral que se pretendía fomentar entre los Estados Miembros, permitía el desarrollo de aspectos de políticas comunes, y los responsables nacionales de formación profesional empezaron a reunirse a partir del año 1963.
- El art. 127 (ahora 150) prohibía explícitamente todo intento de armonizar los sistemas o las políticas nacionales de educación general y superior, y los ministros de educación se reunieron por primera y única vez en 1971.

En este contexto apenas se pudieron adoptar algunas medidas concretas, y ante la petición reiterada del Parlamento Europeo empezó así una tradición de apoyo a los programas europeos de educación, que se mantendrá en el futuro. Junto con un acuerdo sobre la educación de los niños de los trabajadores emigrantes en el país de acogida se adoptó en 1976 –después de largas negociaciones– un pequeño programa piloto para el fomento de «cursos conjuntos» entre universidades de países distintos de la Comunidad Económica Europea de aquella época. A pesar de su dimensión anecdótica, se puede ver en este programa piloto de 1976 el precursor de toda la actividad comunitaria en el ámbito de la educación y de la formación, que siguieron y han reconfigurado el paisaje universitario europeo.

El papel creciente de la iniciativa europea

En efecto, a lo largo de los años se abrieron nuevas ventanas que permitieron a nivel europeo desempeñar un papel propio y cada vez más importante: a partir de 1985, las iniciativas educativas de la Unión Europea se han ido multiplicando, acelerando y profundizando, a veces con tiempos de receso pero sin jamás dar marcha atrás.

- El primer paso decisivo fue posible cuando en 1985 el Tribunal Europeo de Justicia estableció que la enseñanza superior, en la medida en que sirve de preparación a la vida profesional, se debía considerar como «formación profesional», es decir, la parte del sistema educativo y de formación donde el nivel europeo

tenía unos poderes algo más amplios, particularmente en cuanto a la cooperación transfronteriza. Esta decisión abrió una ventana jurídica que la Comisión Europea utilizó sin esperar para proponer la primera generación de programas de cooperación y de movilidad en la enseñanza superior: *Comett* por la cooperación universidad-industria (1986) y sobre todo *Erasmus* para la cooperación y la movilidad entre universidades de distintos países de la UE (1987, después de una larga batalla jurídica entre la Comisión Europea y los Estados Miembros por definir la base jurídica sobre la cual se podía apoyar el desarrollo y la financiación de este programa).

- El siguiente paso decisivo fue el tratado de Maastricht del año 1992. Mantiene el principio básico de la primacía nacional en asuntos de educación y formación bajo el nombre de «principio de subsidiariedad», pero por primera vez se incluyó un artículo específico sobre la cooperación educativa, dándole un espectro algo más amplio y abriéndole a los niveles de educación sin objetivo formativo inmediato, como la educación secundaria y primaria. Esto permitió consolidar y ampliar las actividades ya existentes gracias a una segunda generación de programas de cooperación y de movilidad educativas que se adoptaron a lo largo de los años noventa con presupuestos más amplios, en particular *Sócrates* (cooperación en educación) y *Leonardo da Vinci* (cooperación entre educación e industria), pero también la sucesivas versiones de *Tempus* por la cooperación con las nuevas democracias de la Europa Central y Oriental.
- Una etapa totalmente nueva se abrió con la iniciativa no comunitaria de las Declaraciones de la Sorbona (1998) y de Bolonia (1999) y la voluntad de «edificar antes del año 2010 un Espacio Europeo de Educación Superior». Para existir, este EEES debía de hacerse más coherente y compatible a la vez que más competitivo con sistemas no europeos, es decir, que se debía edificar mediante reformas «convergentes» en los distintos ámbitos nacionales. En Bolonia se recomendaron, a nivel europeo, reuniones ministeriales intergubernamentales que pusieran en marcha, a nivel nacional e institucional, medidas que antes se veían como imposibles por miedo de una posible «armonización» que quedaba prohibida en los textos con validez jurídica. Por eso, el proceso de Bolonia se dio a conocer como nada más que un acuerdo político, sin ningún efecto jurídico directamente vinculante sobre los gobiernos participantes, aunque su impacto ulterior fue tremendo. Los objetivos y la dirección del cambio se indican a nivel europeo, pero es responsabilidad

de cada país adoptar en su contexto nacional las medidas legislativas y reguladoras necesarias para lograr estos objetivos.

- El último paso adelante, hasta ahora, se dio en 2000 cuando la propia Unión Europea se fijó el ambicioso objetivo de poner a la UE al frente del movimiento hacia la sociedad y la economía del conocimiento. Este nuevo impulso comunitario se dio en paralelo al proceso intergubernamental de Bolonia, sin novedad en los Tratados, pero como base de una cooperación cada vez más estrecha entre los Estados Miembros gracias al llamado «Método Abierto de Cooperación». Esto permitió que la *Cumbre de Barcelona* del año 2002 lograra importantes progresos políticos que han afectado a las universidades tanto en sus actividades de investigación como de enseñanza superior:
 - De un lado se dieron en 2002 pasos decisivos hacia la creación del Espacio Europeo de Investigación, con el objetivo de invertir al menos el 3% del PIB en la I+D+i, el acuerdo sobre un fuerte aumento del presupuesto del Programa Marco de Investigación, Tecnología e Innovación y la creación de un Consejo Europeo de la Investigación.
 - En paralelo se adoptaron en 2002, por primera vez en la historia de la integración europea, trece «objetivos comunes de los sistemas de educación y formación de la Unión Europea»¹, junto con unos indicadores por la medición comparativa de los progresos de cada país hacia estos objetivos; los objetivos comunes incluían referencias a la calidad, la competitividad y el atractivo de los sistemas y de las instituciones de educación y formación de Europa que dieron a la Comisión Europea la posibilidad de publicar entre 2003 y 2006 una serie de *Comunicaciones de la Comisión Europea*² que proporcionaban recomendaciones (de facto, no de jure) sobre el gobierno, la financiación, la diversificación y el aseguramiento de la calidad de las universidades.

Así se diseñó en pocos años una agenda de modernización de las universidades europeas, basada en acuerdos políticos europeos cada vez más fuertes sin jamás utilizar

(1) Programa de trabajo sobre los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa, http://eur-lex.europa.eu/pri/es/oj/dat/2002/c_142/c_14220020614es00010022.pdf

(2) *Delivering on the Modernisation Agenda for European Universities: Education, Research and Innovation*, COM (2006), de 10 de mayo de 2006.
Mobilising the Brainpower of Europe: Enabling Universities to Make their Full Contribution to the Lisbon Strategy, COM (2005) 152, de 20 de abril de 2005.
The role of Universities in the Europe of Knowledge, COM (2003) 58.

ningún instrumento jurídico vinculante para los Estados miembros. Esto permitió cumplir la evolución comenzada treinta años antes: si es cierto que en 1976 educación y formación eran casi inexistentes o solamente muy marginales en el proceso de integración europea, en la actualidad están en el centro de algunas de las políticas más determinantes del futuro de la UE y de sus Estados miembros.

Varias olas de cambio legislativo en los países miembros

Es interesante que en casi todos los países europeos se hayan producido varias olas de reformas legislativas y reguladoras, a medida que cambiaron los factores del entorno europeo e internacional o, más bien, a medida que se produjo una toma de conciencia de la importancia de tales cambios en los gobernantes y en la sociedad en cada ámbito nacional. La primera ola de cambios estuvo restringida a los países de la Europa central/oriental. Las demás abarcaron países en todo el continente.

Nuevas leyes sobre educación superior en la Europa central/oriental

La primera ola de cambio legislativo que se pudo observar en Europa, resultó del muy importante cambio político que permitió a la mitad oriental de Europa reintegrarse en el continente a finales de los años ochenta. A medida que salieron de la dictadura, los países de la Europa central y oriental adoptaron nuevas leyes sobre la educación y la educación superior; en varios casos este cambio no se produjo en una, sino en varias etapas, la primera de las cuales solía reflejar un muy fuerte idealismo de autonomía institucional y de libertad académica, que había que mezclar con más realismo en leyes rectificativas poco después.

Estas nuevas leyes tomaban su inspiración tanto de unos modelos europeos que existían en la época como de Estados Unidos, e introdujeron a veces aspectos poco comunes en los sistemas de la Europa occidental, como universidades privadas, agencias de evaluación y acreditación de la calidad y matrículas (que se introdujeron y se eliminaron varias veces en ciertos países).

La historia no permitió que estos países se beneficiaran desde el principio de la experiencia de la movilidad estudiantil a gran escala en el marco del programa

Erasmus; la UE puso en marcha a título transitorio un programa específico (Tempus) que tuvo un impacto muy positivo, pero estaba más enfocado en la cooperación interuniversitaria para la reforma de sistemas que en la movilidad de personal y de estudiantes. Es decir, que la primera ola de cambios que se puede observar en los sistemas de educación superior en los países de la antigua UE –que se analiza a continuación y era en gran medida una respuesta a Erasmus– se produjo de manera más difusa y posterior en los países de la Europa central/oriental, cuya participación en Erasmus empezó formalmente unos diez años después de su retorno a la democracia, después de una etapa preparatoria y transitoria marcada por el programa Tempus.

La ola de reformas legislativas por la cooperación universitaria

En la Comunidad Europea de los años noventa, se produjo una primera ola de reformas legislativas y de cambios reguladores, a medida que se reconocieron la importancia y las exigencias del programa Erasmus. Este programa tenía como finalidad principal incrementar fuertemente la movilidad –sobre todo de estudiantes, pero también de profesores– entre las universidades de varios países europeos, pero basados en acuerdos de cooperación entre las universidades participantes. Es importante recordar que este nuevo programa europeo interrumpió la tradición de aislamiento nacional de casi todos los sistemas de educación superior de la época, por lo que hacía falta adaptar la legislación; el principal objetivo de las reformas que se produjeron en esta primera etapa fue permitir o fomentar la plena participación de sus universidades y de sus estudiantes en la cooperación y la movilidad de Erasmus. A continuación se mencionan algunas reformas típicas de esta primera ola de cambio.

El cambio más obvio era que todos los países tenían que implantar a nivel nacional las nuevas herramientas para el programa Erasmus, como el sistema de créditos ECTS, la red de agencias de reconocimiento de estudios cumplidos en otro país (red NARIC-ENIC) y la creación de agencias nacionales para la gestión de las becas Erasmus (o su adjudicación a agencias ya existentes). Muchos países tuvieron que adaptar su legislación en otros aspectos porque impedía actuaciones obligatorias o deseables en el marco de los programas europeos. Por ejemplo, para que:

- Los estudiantes pudieran seguir beneficiándose de una beca nacional durante su período de estudios en el extranjero.

- Los períodos de estudios en la universidad anfitriona se pudieran reconocer como parte del programa de estudios de la universidad de origen del estudiante.
- Las universidades pudieran recibir fondos Erasmus donde (como en Italia) existía un monopolio de financiación de las universidades por el Estado.
- Se pudieran incluir en la oferta formativa de las universidades cursos de idiomas (para los estudiantes en intercambio que salen o entran) o programas formativos en inglés.

Pero en muchos casos el cambio en la reglamentación nacional iba más allá del obligatorio, porque la cooperación y la movilidad internacional se veían como factores de mejora de la calidad y de la pertinencia de los planes de estudios nacionales, por la importación de buenas prácticas desde otros ámbitos y por la apertura de nuevos horizontes para estudiantes nacionales. Así se explican reformas que pidieron la creación de oficinas de relaciones internacionales en todas las universidades (a veces con financiación adicional), incluyeron la internacionalización en la lista de tareas de las universidades, y a veces en la lista de indicadores de la que depende su evaluación y su financiación por el Estado. Varios países crearon o desarrollaron agencias nacionales para el fomento de la movilidad de sus estudiantes y para atraer estudiantes de otros países (siendo estas agencias a veces las mismas que las que gestionan las becas Erasmus a nivel nacional).

Pertenecen también a esta ola de reformas la promoción de la «cotutela» de tesis doctorales (que empezó en Francia y dio lugar a un cambio legislativo *ad hoc*), el desarrollo de programas «conjuntos» y de «doble titulación» entre universidades de varios países (que tardó mucho en ciertos países por falta de legislación adecuada) y la serie de universidades binacionales que se crearon a partir de los años ochenta y noventa; por ejemplo, entre Francia y Alemania, Inglaterra y Italia, pero también entre Alemania y Polonia o entre Finlandia y Rusia.

La ola reformadora por la convergencia estructural

Se trata principalmente de la implementación a nivel nacional e institucional del proceso intergubernamental de Bolonia, dirigida a una mayor convergencia en la estructura de titulaciones, que ahora involucra a casi todos los países de Europa.

El «Proceso de Bolonia» iniciado en 1998 tiene como objetivo la creación de un espacio europeo de enseñanza superior coherente, compatible y atractivo antes de

2010. Es el resultado de la iniciativa combinada de universidades y gobiernos (no de la UE como tal).

Como ya se señaló con el Proceso de Bolonia el movimiento hacia una Europa de universidades se encuentra en una nueva etapa. Erasmus permitió desarrollar una movilidad a gran escala, a pesar de la escasa compatibilidad entre los varios sistemas. Después de varios años, con el aumento del número de intercambios organizados dentro de consorcios universitarios, permitió también darse cuenta que para que la movilidad y la cooperación resulten más fáciles, era imprescindible crear una mayor compatibilidad entre los sistemas de titulaciones. Esta toma de conciencia es una de las raíces más directas de las «Declaraciones de la Sorbona» (1998) y sobre todo de Bolonia (1999) que abrieron la etapa de reformas estructurales convergentes, es decir la del cambio sistémico.

En efecto, el Proceso de Bolonia es el resultado de un compromiso político intergubernamental (no un tratado, ni una iniciativa de la Unión Europea) para reformar las estructuras de los sistemas de enseñanza superior de manera convergente. A lo largo de su aplicación, dio lugar también a una amplia renovación de los contenidos de los currícula, pero esto se debería ver más como un resultado derivado que como un objetivo propio. Es conveniente subrayar también que el objetivo siempre ha sido crear una compatibilidad suficiente, no una uniformización de las carreras y de las titulaciones.

Fuentes comunes del Proceso de Bolonia

La fuerza principal del proceso reside en sus profundas razones sociales: los cuatro factores principales que subyacen al impulso reformador existen en todos los países, aunque se combinan de manera diferente en cada uno de ellos:

- La insatisfacción con la *eficiencia de los sistemas de educación superior*; con excesiva duración de los estudios y altas tasas de fracaso y deserción, en relación con la marcada rigidez y uniformidad en los currícula propuestos;
- El *atractivo exterior ha disminuido en el resto del mundo*, Europa perdió en beneficio de EEUU en torno a 1990 el privilegio de ser el destino preferido de los estudiantes y académicos del resto del mundo; desde el inicio, Bolonia insistió en que la confusión en los nombres y en la estructura actual de las titulaciones europeas era un obstáculo enorme para universitarios y empleadores, primero en Europa y aún más con respecto al resto del mundo; se impuso también la idea de que no se van a reconocer las titulaciones europeas al nivel que conviene en el resto del mundo si no se reconocen primero en el ámbito de Europa.

- La *emergencia del mercado laboral único entre los países de la UE* plantea en estos países la necesidad de aumentar la pertinencia de los estudios en relación con el mercado de trabajo, no sólo a nivel nacional sino también a nivel europeo («empleabilidad»).
- La *voluntad de fomentar una movilidad más generalizada, fácil y espontánea*, la experiencia adquirida con los programas de movilidad europeos (Erasmus, Sócrates) en una escala significativa (1 millón de estudiantes, 150.000 profesores) llevó al convencimiento de la necesidad de acercar las estructuras de los planes de estudio para hacerlas más compatibles entre sí y así facilitar el desarrollo del nivel de movilidad (estudiantil y profesional) que necesita la integración europea. No obstante, resulta claro que lo que se busca es una compatibilidad suficiente, no una forma de uniformización.

Estas son las razones por las cuales tuvo tanto impacto el Proceso de Bolonia. No inventó desde la nada una agenda nueva, al contrario, partió de la identificación de problemas comunes a varios o muchos países pero que no tenían solución desde el nivel particular de cada uno de ellos. Bolonia sirvió de revelador y luego de facilitador, proporcionando a cada país razones (o a veces excusas) europeas para programar reformas que de todas formas ya eran necesarias en el ámbito nacional. Por eso se puede decir que la función de Bolonia ha sido principalmente «cristalizar» cuestiones y caminos hacia el futuro, a nivel europeo, y de disminuir así el riesgo asumido por los gobiernos nacionales (y también por las universidades) que deseaban avanzar, porque sus pares avanzaban en la misma dirección.

Las reformas por «Bolonia» avanzan en tres frentes

Las reformas empujadas (o permitidas) por Bolonia han avanzado y siguen avanzando simultáneamente en tres frentes:

- *Reformas sistémicas*, que se hacen a nivel nacional, generalmente a través de cambios en la ley de universidades. Hubo tales cambios, más o menos radicales, en casi todos los países que participan en Bolonia, salvo en algunos países no-UE que se agregaron al proceso solamente en los últimos años. Es interesante destacar que en la mayoría de países, incluso en España, el proceso de reforma legislativa cuenta con tres aspectos claves (el «triángulo de oro» de reformas de Bolonia):

- Ordenación de titulaciones entre grado, máster oficial y doctorado (bien con la libertad para universidades de aprovecharse de la flexibilidad en la definición europea de los varios niveles, bien por regulaciones muy rígidas que imponen un formato único para cada categoría de titulaciones).
 - Introducción generalizada de los créditos ECTS (por ley o por acuerdo con las universidades).
 - Creación de un sistema y una agencia nacional de aseguramiento de la calidad y/o de acreditación (en el caso español se creó por ley la ANECA).
- *Reformas curriculares dentro de las universidades*, bien por iniciativa propia (hay ejemplos de universidades que anticiparon las reformas por interés propio antes de que cambiara la ley), por imitación (por ejemplo dentro de redes o de consorcios, donde las reformas se difunden según un sistema de «dominós») o por obligación (generalmente después de un cambio legislativo). Como consecuencia, Europa se ha convertido en una «zona en obras» curricular. Lo más importante es que el proceso de cambio no sólo afecta a la estructura, sino también al contenido de las carreras, incluso a la cuestión de la empleabilidad. Esto implica en numerosos casos reducir parte de los contenidos, sea para acortar el período de estudios, sea para poder incorporar aspectos relacionados con el desarrollo de habilidades transversales. En todos los países donde las universidades no pueden configurar ellas mismas sus cursos formativos (es decir, en la mayoría de los países de Europa), esta reforma curricular suponía un cambio legislativo previo, que a veces tardó mucho tiempo (en España el nuevo marco de titulaciones se adoptó por Real Decreto en 2007). Es cierto que la reforma curricular toca aspectos muy profundos de la tradición, la cultura y la sociología universitarias. Es una revolución copernicana sugerir que un sistema de calidad es aquél donde los estudiantes aprenden lo que necesitan (no donde se enseña un catálogo enciclopédico de conocimientos abstractos) y que lleva a los estudiantes al éxito (no el que provoca la más alta tasa de fracaso o deserción).
- *Reforma curricular por disciplinas a nivel europeo*, con el fin de desarrollar perfiles profesionales y resultados deseados en términos de conocimientos, habilidades y capacidades en varias áreas disciplinarias o profesionales. El principal proyecto europeo enfocado en este esfuerzo común (el *Proyecto Tuning* financiado por la UE) aspira a desarrollar en cada área un modelo de estructura curricular que favorezca el reconocimiento y la integración de diplomas europeos. Al mismo tiempo permite reflexionar sobre cómo es posible pasar de

modelos de enseñanza centrados en el profesor, a modelos de aprendizaje centrados en el estudiante, aprovechando adecuadamente las nuevas tecnologías. Tuning enseña el camino hacia carreras europeas más compatibles (es decir, que faciliten el reconocimiento tanto académico como profesional) y flexibles (con currícula coherentes, basados en créditos que pueden ser obligatorios, optativos o de elección), pero que al mismo tiempo serán distintos y diversos en cuanto a idiomas, perfiles institucionales y nacionales, y proyecto personal del estudiante.

Estas reformas se producen en la mayoría de los casos porque lo exige (o lo permite) una nueva ley o regulación nacional, como pasó en la mayoría de los 47 países que participan en el Proceso de Bolonia, y sobre todo en los que constituyen el «motor» de Bolonia (mucho de los países miembros y candidatos de la UE, así como Suiza, Noruega o Islandia).

No obstante, los cambios legislativos no son la única fuente de reformas ni las garantizan. Las reformas surgen también porque aumenta la presión reformadora en el entorno (por ejemplo, dentro de redes, para quedar en línea con las demás universidades socias) o a veces por iniciativa propia de las universidades que ven el movimiento reformador como una oportunidad para reafirmar su postura con respecto al futuro.

Como resultado, las reformas en los tres frentes mencionadas no se desarrollan de la misma manera, al mismo ritmo y con la misma profundidad en cada país y cada universidad. Hay países y universidades donde la conciencia de la necesidad de renovarse es más alta y conduce a reformas en profundidad, con un verdadero «re-pensamiento» de las carreras y de la organización institucional, pero también existen casos donde las reformas se hacen de manera más superficial, por el mero fin de conformarse con lo exigido, con errores y son ocasiones perdidas que habrán de corregirse más tarde en una ulterior reforma curricular. Finalmente, parece interesante destacar que el proceso de cambio se ha retrasado particularmente en un área que no está directamente condicionada por ningún cambio legislativo: la de la renovación de los métodos de enseñanza-aprendizaje, incluso con respecto a la evaluación de los estudiantes.

La ola de reformas por mejores políticas del conocimiento

La tercera ola de reformas legislativas y reguladoras que está configurando el EEES está vinculada con la «Estrategia de Lisboa» de la Unión Europea y enfocada en la modernización de las políticas universitarias de los países miembros.

El Proceso de Bolonia sirvió de plataforma para el desarrollo de un debate nuevo sobre el papel de las universidades en la nueva Europa y sobre retos comunes en las políticas de enseñanza superior en Europa, ante todo en el marco de la Unión Europea. Al mismo tiempo que se fijó en el año 2000 en Lisboa el objetivo fundamental de la UE (hacerse antes de 2010, «la economía y la sociedad basadas sobre el conocimiento más avanzadas del mundo») se reconoció que para esto eran imprescindibles mayores cambios en los sistemas sociales, de empleo y de educación. Con la adopción en 2002 del «programa de trabajo sobre los objetivos comunes de los sistemas de educación y formación en Europa» (en corto, *Educación & Formación* 2010) la UE estaba en condiciones de desarrollar una agenda de puesta al día coordinada de los sistemas educativos nacionales. A partir de 2004 se confirmó cada vez más claramente que los retos de la estrategia de Lisboa afectaban de manera especial a las universidades y sistemas de educación superior. Una serie de documentos comunitarios subrayó el grave déficit de financiación de las universidades europeas en comparación a sus homólogas de EEUU, su menor preparación para la competición mundial, su insuficiente autonomía, los efectos negativos de la fragmentación entre sistemas nacionales y la necesidad de invertir mucho más (3% en vez del actual 1,9% del PIB) en la investigación/desarrollo, para fomentar el crecimiento económico y la inclusión social. Lo más fundamental es que así se ha reconocido el papel esencial de las universidades en el futuro económico, social y cultural de Europa y, progresivamente, las condiciones que deben prevalecer para que puedan desempeñar efectiva y plenamente dicho papel.

Estos aspectos enfocados sobre la necesaria renovación de las políticas universitarias en la UE y en sus países miembros constituyen el capítulo universitario de la «Estrategia de Lisboa». Aunque cada movimiento tenga su identidad propia, «Bolonia» y «Lisboa» se desarrollan en paralelo, complementándose y reforzándose mutuamente. Esto se puede verificar en varios campos:

- En la *reforma de las carreras*, que es el propósito principal de Bolonia, pero también se considera como imprescindible dentro del marco de la UE, quién sugirió en sus Comunicaciones varias medidas para que se puedan adoptar, implementar y financiar en universidades (siendo la financiación del proceso reformador el lado olvidado en la agenda de Bolonia).
- En el campo del *aseguramiento de la calidad y acreditación*, si bien algunos estándares y principios comunes se adoptaron en 2003 y 2005 en el marco de Bolonia, la red de agencias en que se basa se creó ante la iniciativa y con el

apoyo de la UE y la organización del futuro sistema europeo (no entorno de una supra-agencia europea, sino en la forma de una cooperación horizontal entre agencias con credibilidad suficiente) se definió por primera vez en una Recomendación de la UE a principios de 2006.

- En cuanto al *atractivo del EEES en el resto del mundo*, que es otra prioridad común de Bolonia y Lisboa, la UE ha adoptado una serie de nuevos programas universitarios con otros continentes (*Erasmus Mundus*, *Tempus Meda*) y propuso en 2005 la creación de un Instituto Europeo de Tecnología que sirviese de faro de la ciencia y tecnología europea en el mundo.

La agenda de modernización de las universidades europeas de la UE

A pesar de la complementariedad entre Bolonia y Lisboa, es importante destacar que la agenda de reformas propuestas en el ámbito de la UE sirve sobre todo para complementar la de Bolonia en áreas débiles de ésta, como lo son los aspectos de *governabilidad de sistemas e instituciones* y de *financiación* de reformas y de infraestructuras materiales y inmateriales (formación, sistemas de becas y préstamos, etc.). Estos aspectos son los más fundamentales para el éxito de la agenda de modernización universitaria de la Estrategia de Lisboa de la UE. Piden un nuevo equilibrio entre la autoridad pública y las IES, o más bien, un nuevo «contrato social» entre universidad y sociedad.

Al nivel institucional, el éxito de las reformas que se plantean depende de tres cambios imprescindibles:

- *La capacidad de cada institución de educación superior de definir una estrategia institucional* que incluya la definición de su perfil propio y el de sus carreras y métodos, la identificación de sus polos de excelencia, la elección de redes de quienes son socios, el modo de adecuación al mercado laboral, la distribución de sus recursos humanos como financieros entre sus varias unidades (facultades, institutos, etc.) y la gestión de su calidad global.
- *La adopción de estructuras que fomenten el cambio*, lo que significa en particular: la caída de las paredes que suelen existir entre facultades, la creación de un puesto de coordinador de reformas para el EEES bajo la autoridad del rector, la profesionalización de los métodos de administración y gestión (particularmente en el dominio de recursos humanos), y la introducción de un sistema de garantía de calidad basado primero en mecanismos internos, así como en una estrategia de acreditación externa que pueda establecer la credibilidad y la imagen de la universidad en el ámbito europeo/internacional.

- *El desarrollo de la capacidad competitiva de cada universidad*, incluso como una forma de márketing eficaz aunque no de naturaleza comercial, informando sobre su diferencia (perfil, métodos, imagen, éxitos) para aumentar su atractivo en su región y en su país, así como en Europa y en el mundo; ya 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 objetivos propios en su país y en el ámbito europeo/internacional; esto depende en gran parte de la capacidad de cada universidad de conseguir un «sello de calidad» creíble en su entorno tanto nacional como europeo, lo que pone de relieve el papel de las agencias de acreditación y la importancia de su credibilidad fuera de sus fronteras nacionales.

Legislaciones por la mejora de la eficiencia institucional

Los cambios legislativos típicos de esta tercera ola reformadora están enfocados en la mejora de la eficacia institucional en su entorno regional/nacional como de su capacidad competitiva a nivel europeo/internacional. Se nota claramente que se inscriben en el marco de la filosofía del «Nuevo Management Público» basado en la transparencia y los resultados, y que reflejan la voluntad de aumentar la eficiencia del gasto público.

- Una tendencia muy clara va en dirección de una mayor autonomía institucional, con mayores posibilidades para IES de adoptar un perfil más diversificado o más especializado, atendiendo a más o menos prescripciones estatales sobre la estructura y el contenido de los cursos formativos, presupuestos globales a base de indicadores de resultados, más posibilidades para IES de elegir a sus estudiantes y a su personal docente; esta tendencia está casi generalizada a través del EEES, aunque con amplias diferencias en el ritmo y el alcance del movimiento reformador.
- Otra tendencia, complementaria de la anterior, se dirige hacia procesos de toma de decisiones más eficaces dentro de las universidades. Medidas típicas son: el refuerzo del poder central (rector/presidente o equipo rectoral, como en el caso de los Países Bajos, de Austria y más recientemente de Francia) y del peso de personas ajenas a la universidad (por ejemplo, en el Comité Ejecutivo o el Consejo Social), la reducción del poder de los órganos representativos internos (que a menudo han paralizado las universidades e impedido su adaptación fluida a

cambios en el entorno), el desplazamiento de académicos a favor de profesionales en la gestión administrativa, humana y financiera de las universidades, la puesta en marcha de sistemas internos de calidad y de indicadores de resultados que deben publicarse y que condicionan la financiación futura (*performance-based funding*), etc.

- Al mismo tiempo, pero en sentido opuesto, se pueden observar nuevas líneas de intervención de los poderes públicos en las universidades para el logro de objetivos educativos y sociales que se consideren de importancia social o nacional y que conllevan financiación específica (*target-oriented funding*). Los instrumentos para esta nueva forma de intervencionismo son en general: agencias externas y autónomas de evaluación de la calidad, contratos-programa multianuales firmados entre cada IES y el gobierno nacional o regional, la financiación de la «excelencia» (de la investigación, de la docencia o de unas pocas instituciones enteras como en Alemania) y presupuestos por inversiones específicas (por ejemplo: en infraestructuras, en el diseño de nuevas carreras en línea con el EEES, en actuaciones que refuerzan la capacidad competitiva de las IES o compensan el coste adicional que supone su apertura a grupos menos favorecidos que exigen más atención personal y tutoría, etc.).

Subsidiariedad siempre, pero con un nuevo reparto de los roles

El análisis de las legislaciones europeas y nacionales que rigen las universidades europeas en sus actividades de educación, de formación y de I+D+i, así como de su vinculación y evolución, permite sacar unas conclusiones interesantes sobre el nuevo papel de Europa, de gobiernos nacionales y de universidades en la Europa del Conocimiento.

Subsidiariedad con una capa creciente de cooperación

Es notable que el principal cambio que se ha producido en los últimos treinta años se produjo sin cambios formales en el principio básico de subsidiariedad, y con

sólo un aumento muy limitado de los gastos comunitarios en educación y formación (no representa el 0,5% del presupuesto). El nuevo equilibrio que se ha ido afirmando progresivamente está basado básicamente en mensajes europeos de análisis y de propuesta que permitieron progresivamente convencer (o apoyar) a gobiernos (y parlamentos) nacionales a adoptar reformas legislativas, a medida que se hicieron conscientes de la necesidad de preparar su educación superior y su I+D+i para afrontar las nuevas exigencias de la edad del conocimiento y de la globalización. Este nuevo equilibrio queda basado en el principio de subsidiariedad, pero con una capa creciente de cooperación, más o menos formalizada (a veces se limita a una reflexión comparativa ex-ante sobre las buenas prácticas de otros países).

Reformas cada vez mas guiadas por la búsqueda de una mayor capacidad competitiva

El análisis de los cambios legislativos revela un marcado cambio en las razones profundas que subyacen a las distintas y sucesivas olas reformadoras.

- La primera (Erasmus) se justificaba principalmente por razones de cooperación con el fin de aprender unos países de los otros por el beneficio de todos.
- En la segunda (Bolonia) ya se notan, al lado de cambios legislativos por el fomento de la cohesión y compatibilidad internas del EEES, una atención claramente creciente a los aspectos externos y competitivos, no sólo con respecto al reforzamiento del EEES frente a otros continentes, sino también con respecto a la competencia entre los distintos sistemas dentro de la UE y entre las IES dentro de cada país.
- En la tercera ola reformadora (Lisboa) predominan aspectos vinculados con la eficiencia comparada y la capacidad competitiva de sistemas e instituciones, sobre todo con el intento de «proteger» el sistema nacional o de garantizar que este pueda competir con los mejores en Europa y en el mundo, aunque en algunos casos se ven también aspectos más «ofensivos» con intenciones de «exportar» activamente el modelo nacional.

En definitiva, esta evolución no debería interpretarse como un alejamiento de la comunidad universitaria europea de las prioridades cooperativas. Las muy numerosas

redes y cooperaciones que suponen programas como Erasmus (pero también los demás programas de la UE en educación y formación, así como el Programa Marco de I+D+i) siguen activas y fuertes. En realidad, estamos en una etapa donde coinciden cooperación y competición en la estrategia de la gran mayoría de las universidades. Se puede observar también que en todos los programas de la UE, el desarrollo de la competitividad hacia fuera se funda en actividades, en redes o en consorcios, es decir, que la cooperación sirve para reforzar la competitividad, tanto en Erasmus Mundus como en el campo de la I+D.

Reformas sobre todo «reactivas»

Parece importante destacar que si bien las reformas legislativas a nivel nacional han sido principalmente «reactivas» a cambios en el entorno internacional (más que espontáneas o de origen interno), lo fueron no solamente con respecto a recomendaciones o peticiones procedentes de los órganos de la UE. La toma de conciencia del cambio de paradigma que plantean la economía y sociedad del conocimiento y la globalización se reconocieron en otros círculos internacionales, como la OECD y las redes universitarias europeas e internacionales, así como en varios ámbitos nacionales (por ejemplo, líderes universitarios o sociales orientados al futuro). Los cambios reflejan también equilibrio de poderes y negociaciones a nivel nacional (por ejemplo, más autonomía a cambio de más reformas, o más dinero a cambio de más calidad demostrada por los resultados).

Aunque al final no produjo ningún cambio directo, la inclusión de aspectos de la educación superior en el marco del GATS provocó un temor que duró varios años y no se han disipado totalmente; las asociaciones de universidades rechazaron considerar a la educación superior como un servicio mercantil y pidieron a los gobiernos -que deseaban lo mismo- que no abrieran ninguna negociación para liberalizar más el mercado mundial de «servicios educativos». Este episodio del GATS sirvió no obstante para que los aspectos de competición internacional figuraran en la agenda de todos los países y de todas las universidades con aspiraciones internacionales. Demuestra la actitud sobre todo «reactiva» de los poderes universitarios institucionales y nacionales. En realidad, incluso sin el GATS, la llamada «educación transnacional» se ha desarrollado muchísimo en las últimas dos décadas, dentro de Europa como en el resto del mundo, con unos pocos países exportadores y muchos importadores.

¿Hacia una menor capacidad legislativa nacional sobre universidades?

Un punto importante que se debe mencionar al concluir este análisis es que la transición bastante rápida hacia una Europa universitaria se hizo con algunos (pocos) enfrentamientos, combinada con una gran convergencia sobre lo esencial entre los niveles europeos y nacionales. Los órganos europeos no reclaman mayor autonomía en el campo de la educación y la formación, y menos ahora, que ya pudieron difundir y, en gran parte, conseguir la implantación del proceso de modernización concertado que consideraban necesario. Tampoco estarían dispuestos los Estados Miembros a renegociar el reparto de poderes con el nivel europeo en la educación y la formación; se puede verificar en la actualidad, por ejemplo, por la re-afirmación de la voluntad de los Estados Miembros de quedar en posición de controlar sus sistemas nacionales de garantía de calidad, que figura tanto en la Recomendación sobre este tema de 2006 (que se tomó en el marco de la UE) como en la Declaración ministerial de Londres de 2007 (que se adoptó en el marco de Bolonia).

Como ya se señaló, la gran fuerza del Proceso de Bolonia, pero también de la agenda universitaria de la Estrategia de Lisboa de la UE, ha consistido en su aptitud de «cristalizar» tendencias ya existentes y proponer soluciones que se hubieran impuesto de todas maneras en la mayoría de los países, pero quizá de manera menos consciente, menos rápida y menos coordinada. En total, la agenda de cambio universitario en Europa se pudo realizar porque existía sobre los aspectos y principios más esenciales una convergencia de puntos de vista entre el nivel europeo y nacional. En muchos casos Europa permitió a los gobiernos presentar agendas de reformas que deseaban desempeñar pero que presentaban obstáculos políticos y sociales en su contexto nacional.

Por estas razones, parece poco probable que cambie un equilibrio que surgió principalmente de la dinámica socio-política de la Europa educativa y que produce resultados, aunque a veces con desajustes y retrasos: Europa plantea los retos y sugiere soluciones, a nivel nacional se debaten y al final se ponen en marcha.

Referencias bibliográficas

COMMUNAUTÉS EUROPEENNES (2006). *Histoire de la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation. Comment l'Europe se construit: un exemple*. Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.. Référence NC-65-05-311-FR-C

Fuentes electrónicas

EUROPEAN COMMISSION. Education and Training 2010 diverse systems, shared goals, de http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/lisbon_en.html

EUROPEAN COMMISSION. *European Research Area*, de http://ec.europa.eu/research/era/index_en.html

BOLOGNA PROCESS (s.f.) *Bologna Process and European Higher Education Area*, de <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/>

Programa de trabajo sobre los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 14 de junio de 2002, de http://eur-lex.europa.eu/pri/es/oj/dat/2002/c_142/c_14220020614es00010022.pdf

Dirección de contacto: Guy Haug. Higher Education Europe, Clos du Parnasse 1/6, 1050 Bruxelles, Bélgica. E-mail: ghaug.europ@belgacom.net