

LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS Y EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR. LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS DE CAMBIO

*Miguel A. Pereyra**
*Antonio Luzón Trujillo**
*Diego Sevilla Merino**

I. ACERCAMIENTO AL PROCESO DE BOLONIA EN EL CONTEXTO ESPAÑOL

Una de las formas de contextualizar el llamado proceso de Bolonia o, lo que es lo mismo, la creación del Espacio Europeo de Enseñanza Superior, en la situación actual de las universidades españolas pasa por repasar tres aspectos importantes: la intensidad y rapidez con las que se han producido en ellas importantes cambios cuantitativos; la transición dentro de nuestro Estado de un gobierno centralista y autoritario en origen a otro donde, en un marco cuasi federal, la autonomía aparece como su elemento configurador más decisivo; y, por último, una insuficiente financiación que empobrece y debilita todas las transformaciones.

I.1. Cambio cuantitativo

El cambio más llamativo en el panorama universitario español es de carácter *cuantitativo* que, por otra parte, tiene evidentes repercusiones cualitativas e incluso estructurales. Si comparamos los datos de 1960 con los de los

* Universidad de Granada.

últimos años, encontramos que entonces llegaba a la Universidad el 3% de la cohorte de edad, mientras que ahora estudia en ella el 27% de la población entre 18 y 24 años; que el alumnado ha pasado de 170.000 a millón y medio¹, cifra que subraya la rapidez del crecimiento si tenemos en cuenta que, todavía en la actualidad, dos tercios de la población española mayor de 15 años han alcanzado, como máximo, los estudios primarios; que las mujeres entonces eran el 17% y en la actualidad el 54%; que entonces eran unos 5.000 los que egresaban cada curso y ahora son 216.000; que el profesorado se ha multiplicado casi por cuatro en los últimos veinte años y pasa de 103.000, y también que el número de personas que trabaja en puestos cada vez más cualificados de administración y gestión ya supone el 49% en relación con el del profesorado; que había 12 universidades públicas y tres de la Iglesia y en la actualidad son 49 públicas y 22 privadas, si bien el alumnado de las privadas sólo es el 8.4%².

Por lo tanto, en este período las universidades españolas han abandonado el modelo *napoleónico* representado por el carácter funcionarial, el gobierno burocrático y, sobre todo, su orientación profesionalizante. Se trataba de una institución cuya misión fundamental era transmitir unos conocimientos que se pensaba serían válidos prácticamente durante toda la vida y que tenían su reconocimiento en un título que permitía el acceso seguro a una profesión estable. Lo que no está claro es que las universidades españolas hayan alcanzado plenamente una nueva configuración. Más bien están en una situación transitoria, ambigua, en la que permanecen rasgos anteriores con los nuevos. Entre otras cosas, merece la pena destacar el grado insuficiente de

¹ La cifra de alumnado más alta se alcanzó el curso 1999-2000 (1.589.473), pues la llegada de las cohortes de edad correspondientes al fuerte descenso de la natalidad que se da en España a partir de 1975 está incidiendo en la matrícula universitaria, que ha supuesto una disminución en total de un 12% en los últimos cinco años. Estas cifras y las citadas en las páginas y notas siguientes se encuentran en MEC (2004): *Las cifras de la Educación en España. Estadística Universitaria*. Madrid: Secretaría General Técnica. Disponible en: [http://www.mec.es/mecd/estadisticas/] Por añadir sólo un dato de referencia que constate el gran desarrollo de la Universidad española en las últimas décadas: en el curso anterior al citado, en 1998, la tasa de titulación (por 10.000 habitantes de 24 años) fue de 813 (la de varones fue de 1586), frente a la de 100 de 1970, cuando se aprobó la Ley General de Educación que abrió la consolidación de nuestro moderno sistema educativo (véase NÚÑEZ, 2005: 228).

² Con todo, hay que indicar que este porcentaje de alumnado que estudiaba en universidades privadas hace cinco años era sólo la mitad.

apertura a la competencia, de servir a toda la sociedad como una institución especializada en generar nuevos conocimientos y promover el desarrollo tecnológico; todavía en muchos aspectos parece limitarse a otorgar títulos en vez de a formar personas que necesitarán que su educación no se reduzca a unos años sino que abarque toda su vida.

Una de las muestras de esa insuficiente evolución, estaría en la escasa apertura y competitividad. Si dejamos aparte las universidades privadas, pues por el coste de sus estudios resultan en general inaccesible a la mayoría de la población y están ubicadas muy mayoritariamente en Madrid y Barcelona, es llamativo que sólo el 7% del alumnado español estudie fuera de su Comunidad Autónoma³, posiblemente a causa del escaso presupuesto destinado a becas⁴. También indica este bajo nivel de apertura el número de estudiantes extranjeros. A pesar de que haya aumentado un 60% en los últimos siete años, el curso pasado sólo estaban matriculados en España 29.500 alumnos extranjeros, el 1.9% del total de su alumnado, y eso a pesar de que el idioma podría ser un factor ventajoso para todo el alumnado iberoamericano. Gran parte de ellos lo hacía en postgrados (el 37%) y mientras en diplomaturas y licenciaturas prevalecen los europeos (el 47% procedía de Europa y el 29% de Iberoamérica) posiblemente por la incidencia del Programa Erasmus, en los estudios de postgrado se invertía la proporción (el 17% europeos y el 68% latinoamericanos) y también la proporción sobre el total del alumnado crecía hasta el 11%. Más adelante analizaremos y actualizaremos este tipo de cifras.

I.2. Cambio en su gobierno: del autoritarismo centralista a la autonomía cuasi federal

Durante la dictadura franquista, las universidades estuvieron gobernadas férreamente desde el Ministerio de Educación. En esta situación, durante la etapa final años del franquismo, la Universidad se convirtió en un centro de resistencia a la dictadura que respondió de forma represiva. En este am-

³ Madrid tiene un 12% de alumnado procedente de otras Comunidades mientras que en Cataluña sólo el 3% del alumnado procede de otra Comunidad.

⁴ En el curso 2001-2002, el presupuesto destinado a becas por todas las Administraciones Públicas fue de 522.880.5 € cuando el alumnado alcanzaba la cifra de 1.555.750.

biente no es de extrañar que se mitificase el valor de la autonomía universitaria y se creyese que resolvería, casi mágicamente, todos los problemas universitarios haciendo de las universidades poco menos que instituciones perfectas. Quizás por estas razones, cuando se elabora la Constitución de 1978, entre los Derechos y Libertades Fundamentales, se reconoce «la autonomía de las universidades» como garantía de la libertad académica.

A partir de una garantía jurídica máxima, que las leyes han tenido que respetar, la autonomía ha mostrado una doble cara. De una parte, ha permitido a las universidades mantener frente a todo poder ámbitos de libertad y autogobierno para realizar la investigación y la docencia como labores que le son propias. Pero también, por otra parte, ha posibilitado que en demasiadas ocasiones se pongan por encima los intereses corporativos de grupos internos sobre las lógicas exigencias para una adecuada prestación de un servicio público. El peligro más previsible era la disociación entre las universidades y las sociedades que las mantienen y dotan de sentido. Se ha pretendido resolver esta cuestión mediante la creación de los Consejos Sociales, órgano que en cada universidad posibilitaría la participación de la sociedad en su gobierno. Sin embargo, pasados más de veinte años desde su creación, siguen sin arraigo ni fuerza, como un añadido sin verdadera utilidad ni funcionalidad.

Por otro lado, hay una doble relación con el poder político. En relación con el Estado, las universidades se vinculan a través del Consejo de Universidades que lo preside el Ministro correspondiente. Tiene dos comisiones, una donde se hallan los responsables políticos de las universidades en cada una de las 17 Comunidades Autónomas; y otra, la académica, donde se encuentran todos los rectores de las universidades. El Consejo de Universidades trata de coordinar y planificar y, sobre todo, de informar la legislación y los planes de estudio que van a garantizar una cierta unidad a nivel nacional. En relación con la Comunidad Autónoma en la que se halla, hay una dependencia fundamentalmente económica. Dentro de este marco, la autonomía de cada universidad es, de hecho, total.

Si nos situamos en esa autonomía, es necesario que sean la *accountability* (rendición de cuentas profesionales), la competencia y la evaluación externa quienes cumplan la función de exigir a las universidades calidad y mejora constantes en el desarrollo de sus funciones. Sin embargo, la *accountability*

frecuentemente queda desvirtuada pues los responsables cumplen con esta tarea internamente y aquellos que cuya función en los órganos de gobierno debiera ser la de demandar responsabilidad y compromiso son, a menudo, los primeros interesados en ser ampliamente tolerantes con tal que se respeten sus intereses. La competencia entre universidades, como hemos visto, es muy limitada. La gran mayoría del alumnado está en parte *cautivo* pues tiene decisivas razones económicas para estudiar en las universidades públicas y, más concretamente, en la más cercana al lugar de residencia de su familia.

Restaría la evaluación externa y éste ha sido uno de los caminos en el que se han puesto más esperanzas y por donde más se ha querido avanzar. En primer lugar, se ha vinculado la aceptación y financiación de los proyectos de investigación a su examen por expertos no influenciados por parte de quienes hubiesen presentado el proyecto. Lo mismo se ha hecho con los Programas de *Másters y Expertos* y, recientemente, con los Programas de Doctorado si quieren obtener la «mención de calidad» y las ventajas, fundamentalmente en su financiación, que permite dicha mención. La evaluación de las titulaciones se lleva a cabo por una comisión de profesores de otras universidades y que luego dan por escrito una serie de recomendaciones sin carácter obligatorio. En relación con el profesorado, quienes lo desean solicitan que se evalúe su docencia e investigación. Pero mientras que la consecución de una valoración positiva de la docencia, hasta la fecha, es prácticamente universal y automática, la de la investigación, realizada por una comisión a nivel nacional, es bastante rigurosa y a partir de ella comienza una diferenciación del profesorado que es cada vez más evidente y a la que acaso se le asignen en los próximos años más derivaciones de tipo legal o reglamentario. Un paso más en relación con la evaluación del profesorado se ha llevado a cabo a partir de la última ley universitaria promovida por el Partido Popular en el 2001, la *Ley Orgánica de Universidades* (LOU), en estos momentos en proceso de cambio al parecer más limitado de lo que inicialmente se pensó. Desde la aprobación de la anterior ley en 1983, promovida por el Partido Socialista, la *Ley de Reforma Universitaria* (LRU), la obtención de una plaza de profesor funcionario en sus primeros niveles solía depender del apoyo de un catedrático, frecuentemente perteneciente a su misma universidad y departamento y bien relacionado con el candidato. Muy a menudo los resultados reforzaban la tendencia a la endogamia del Departamento (los nuevos profesores que entraban ya estaban previamente vincula-

dos a él) y no garantizaban el valor del aspirante ni la imparcialidad de la valoración. Con miras a amortiguar tan funesto corporativismo, en la actualidad hay que obtener previamente una acreditación positiva de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y no hay duda de que ha sido importante su creación. Después de la creación de la Agencia Nacional, las Comunidades Autónomas más importantes han creado sus propias agencias. Si no se debilita el nivel de exigencia, imparcialidad o transparencia, este movimiento puede acaso contribuir en la mejora de la calidad (una exposición de la situación actual de este desarrollo en perspectiva europea en MARCELLÁN, 2005).

I.3. Financiación: el talón de Aquiles

Dada la escasa cuantía del gasto público en Educación Superior, la financiación de ese rápido crecimiento se convierte en el talón de Aquiles para las universidades españolas. España destina un 0.8 del PIB a la financiación de la Educación Superior, menos de la mitad que la Unión Europea (1.7) y una tercera parte del país de la Unión que más le dedica (Dinamarca, 2.4). No hace falta insistir en que al tratarse de un porcentaje referenciado al PIB, el dato resulta más negativo pues España está por debajo de la media de la UE (ya ampliada a 25) mientras que Dinamarca ocupa uno de los primeros puestos⁵.

Estas cifras se suavizan o agudizan según la Comunidad Autónoma en donde se estudie, incluso la diferencia entre la Comunidad Autónoma que más invierte por estudiante universitario y la que menos llega a más del doble (217%)⁶.

Semejantes datos suponen poner en cuestión las posibilidades teóricas de renovación, de mejora de la docencia y de la investigación. Y también, si la

⁵ Si el PIB de España por habitante es de 17.770 €, la media de la UE es 19.093 € y el de Dinamarca es de 24.100 €.

⁶ Las tres Comunidades que más invirtieron fueron Navarra (7.639 €), Baleares (6.828 €) y Cataluña (6.232 €) y las tres que menos Galicia (4.526 €), Andalucía (4.201 €) y Extremadura (3.520 €). Estas cantidades están relacionadas con el Producto Interior Bruto Regional per cápita que en relación al promedio de la UE (25 países) sería respectivamente: 120, 117, 112, las tres primeros; y 75, 71 y 62, las tres últimas.

financiación de las universidades depende fundamentalmente de las administraciones públicas (el 78.36 de los ingresos provienen de instituciones públicas) se puede comprender que, con un grado tan alto de dependencia económica de los poderes públicos, la autonomía no es tan real como a partir de su formulación jurídica se podría creer.

II. LA DECLARACIÓN DE BOLONIA COMO PUNTO DE INFLEXIÓN EN EL PROCESO DE EUROPEIZACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN

Lejos aún de la imagen utópica de Europa de la solidaridad y cooperación en la perspectiva de una dimensión europea intercultural, se percibe, desde hace algunos años la necesidad de fomentar una «conciencia europea», no sólo en su dimensión económica o política, sino también desde una vertiente educativa. Las políticas de europeización buscan un cambio en la mentalidad como una representación social y política de lo que es Europa, al mismo tiempo que se apela a la consideración de que los ciudadanos europeos han de tomar conciencia de su identidad transnacional o supranacional como europeos. Esta idea de «unidad» está cobrando durante la última década más relevancia y trascendencia, dadas las múltiples variadas y hasta complejas interrelaciones de índole económica, política, social o cultural, que se van imponiendo, aunque con grandes altibajos. Las grandes transformaciones han ido conformando un proyecto unitario renovado, dotado de una identidad nacional, al menos en teoría, denominado primero Comunidad Económica Europea y convertido más tarde en Unión Europea. Lo más interesante y novedoso del proceso de europeización es que no existen antecedentes históricos que pongan de manifiesto el desarrollo de esta voluntad colectiva de construcción europea, que no deja de ser un conglomerado, aupado de un cierto optimismo, lejos aún de una mentalidad colectiva supranacional, que deje de lado las identidades locales y anteponga una Europa de naciones, cooperativa y solidaria. El propósito de «convertir a Europa en una idea nacional», como dijera Ortega y Gasset, no es exclusivamente político ni económico, sino también educativo. La expresión necesaria, a veces recurrente, «educación europea» alude a un concepto de unidad, algo vago, ya que en el marco educativo europeo predomina la más completa diversidad.

En materia de educación superior, las acciones comunitarias ya no se limitan exclusivamente a programas comunitarios, como por ejemplo los Programas Comenius, Erasmus, Sócrates, sino que el proceso abierto con la Declaración de Bolonia de 1999 que se materializó en la creación de la EHEA (*European Higher Education Area*, o Espacio Europeo de Enseñanza Superior, referido al contenido y estructura de la educación superior), indican un avance considerable hacia su institucionalización y a la introducción de formas renovadas de gobernación de la enseñanza superior, pero sin tocar el corazón de la soberanía nacional o acaso las formas de identidad y las creencias más o menos consolidadas en la enseñanza universitaria de los sistemas educativos. El proceso de Bolonia, que introduce en realidad una serie de *procesos* en plural, se concreta básicamente en principio en la armonización de las estructuras de los programas de enseñanza de bachelor-licenciatura/máster/doctorado de la Unión Europea, no implicó inicialmente a la Comisión Europea, como en el caso de la creación del Espacio Europeo de Investigación (ERA o *European Research Area* impulsada desde la Dirección General de Investigación a través de los programas marco de investigación). Con todo, ha adquirido una dinámica intergubernamental crecientemente más activa que ya implica a todos los países de la Unión y a otros, como argumentaremos seguidamente (véase, con más detenimiento, las características analíticas de este proceso en MUSSELIN, 2005).

Se constata, que cobra cada vez más sentido, pues, la importancia de la educación y formación durante las últimas décadas, convirtiéndose en un elemento del sistema social transnacional (BOLI, RAMIREZ y MEYER, 1990; MEYER, RAMIREZ y SOYSAL, 1992; GREEN, 1998; MEYER y RAMIREZ, 2002) y especialmente el incremento de la educación superior, particularmente la universitaria. La educación superior se incorpora a un modelo de escolarización ampliamente estandarizado, dentro de un marco plenamente institucionalizado, con unos rasgos comunes de carácter estructural: administración, organización, formas de regulación, titulaciones y credenciales (SCHRIEWER, 1996).

La difusión mundial de la Universidad está sometida a multitud de «lógicas de adaptación» (SCHRIEWER, 1996), como vamos a tener oportunidad de comprobar. Así la adopción de la Declaración de Bolonia por parte de una amplia variedad de estados europeos, miembros o no de una Unión Europea ampliada, todavía está lejos de constituir un proceso de desnacionali-

zación y erigirse en un proceso de creciente homogeneización, ya que dicho proceso de europeización interactúa en el transcurso de reformas institucionales, con diferentes marcos de actuación, en las que inciden las regulaciones de corte administrativo, las culturas académicas nacionales y en definitiva, los contextos socioeconómicos y políticos, sedimentados en el transcurso de la historia. Los procesos de adaptación y reformas nacionales en torno al proceso reformador de la educación superior mediante la Declaración de Bolonia, variarán en función de los filtros nacionales, o constelaciones de problemas y resistencias de los países específicos. Por ejemplo, el grado de interpretación de la autonomía universitaria, es diferente en cada país, o los movimientos surgidos en detrimento de los recortes o supresión de titulaciones, así como los significados sociales y simbólicos que representan el acceso mismo a la educación superior o a ciertas titulaciones. Los patrones de legitimación de la educación superior, aparentemente «supranacionales» o «universales», decrecen en cuanto se formulan análisis más sistemáticos de las relaciones e implicaciones que el modelo general de educación superior origina.

La relación de causalidad entre el nivel europeo y el nacional no es solo unidireccional y descendente, sino que existe un nivel de reciprocidad respecto al impacto mutuo de las políticas europeas y nacionales. La interacción existe y se produce en las dos direcciones, bajo una «lógica de bucles», como sostienen dos jóvenes investigadores franceses, en la que la dimensión jurídica no es más que relativa ya que ningún texto de tipo comunitario *obliga* a los Estados a participar en el campo de la enseñanza superior (el proceso de Bolonia es principalmente político: no sólo es intergubernamental sino que nace, además, como un proceso dirigido al margen de las instituciones comunitarias)⁷. En esencia, según sostienen Mégie y Ravinet (2004), si tenemos en cuenta el sentido institucional desde el comienzo del proceso de construcción de un Espacio Europeo de Educación Superior nos permite comprender la importancia de la dimensión institucional, en un doble senti-

⁷ Véase la sugerente comunicación «Contrainte de coopération intergouvernementale et processus d'eupéanisation, La construction des espaces européens de l'enseignement supérieur et de la justice», presentada en el Instituto de Estudios Políticos de París al encuentro titulado «Eupéanisation des politiques publiques et intégration européenne» (2004), elaborado por Antoine Megie y Pauline Ravinet y consultado en http://www.sciences-po.fr/recherche/forum_europeen/prepublications/Papier_1_Megie_Ravinet.pdf.

do: como fuente de recursos y como adquisición de obligaciones. En este orden de cosas, el tipo de interacciones que se producen se proyecta en multitud de ámbitos —gubernamentales, profesionales e institucionales— y terminan legitimando y haciendo efectiva una cooperación intergubernamental, dentro de un marco jurídico europeo, que viene determinada por un marco cognitivo (conformado por ideas, metáforas, nuevos inventos o construcciones sociales... como, por poner un ejemplo muy tangible, el crédito europeo o ECTS) que implica al conjunto de actores.

Aunque no es lo mismo introducir cambios o ajustes legales en nuestras universidades como resultado de la «lógica de Bolonia» que llevar a cabo una implementación más o menos efectiva a un plazo también más o menos corto (HUISMAN y VAN DER WENDE, 2004: 355), la realidad es que, una vez que estos procesos se institucionalizan, «se crea una obligatoriedad de una forma o de otra», vehiculada principalmente a partir de un discurso común que, en este caso, en el ámbito europeo o internacionalmente ejerce algún tipo de presión social⁸. Veremos cómo irán evolucionando en los próximos años todos estos procesos pero, realmente, el papel de los Estados, a través sobre todo de nuevas regulaciones y formas de control emanadas de las nuevas instituciones emergentes (nacionales o supranacionales, de la ANECA a la ENQUA, por ejemplo), está en la actualidad más presente en unas instituciones como las universitarias, tradicionalmente autónomas y legitimadoras de principios como el de la libertad de cátedra o de corte similar, cada vez más arrumbados en países tan prototípicos al respecto como Alemania.

En este contexto, también hay que aludir al hecho de que la institucionalización de la ciudadanía europea —derecho ya reconocido en el Tratado de la Unión Europea (AMSTERDAM, 1997)— como ahora la construcción de un Espacio de Educación Superior conjunto, se está convirtiendo en uno de los esfuerzos colectivos más importante de estrechar vínculos entre las instituciones de la Unión —en este caso las universitarias— y los ciudadanos, al hacer de alguna manera que los europeos sientan el tema de la

⁸ De hecho la lógica del proceso de Bolonia ya es una realidad en otros continentes y realidades políticas y económicas, como en Iberoamérica, al catalizar debates y procesos iniciados igualmente en estos años desarrollados por iniciativa del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Véase al respecto FERNÁNDEZ LAMARRA, 2003 y 2004 a y b.

construcción colectiva y solidaria, más allá de las reglamentaciones económicas y administrativas y más cercano con sus derechos y deberes, es decir,, con su identidad. De este modo, la construcción de un espacio común de educación superior en España no ha ofrecido resistencias notables, sino todo lo contrario, se ha constituido en un peldaño más de la simbología de la construcción europea, como atributo inseparable de modernidad institucional⁹, a partir de una de las instituciones con más arraigo en Europa, como es la universitaria.

III. ¿QUÉ DESAFÍOS Y REPERCUSIONES PLANTEA EL ESPACIO ÚNICO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR A LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA?

El proceso de construcción de un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) no solo ha significado una dimensión política, en lo referente al mito de «europeización», sino que la política social y educativa se ha mostrado cada vez más entrelazada con las políticas de empleo y mercado laboral. La evolución de las sociedades post-industrializadas, impuesta por las exigencias globales de racionalidad económica y tecnológica, se ve hoy cada vez más refutada por el imperativo de la innovación, como base de mejora de la productividad. Hoy ya nadie duda que el conocimiento se ha erigido en una de las claves de crecimiento económico del siglo XXI, donde éste ya no es sólo un factor de producción que posibilita la creación de nuevos productos, sino también y, cada vez más, demanda, al mismo tiempo que valora, otra clase de bienes no cuantificables, intangibles, tales como paz, seguridad, solidaridad, justicia... contenidas en la semánticas de los nuevos conceptos como cohesión social, sostenibilidad y *el conocimiento como valor* (BOISIER, 2001; MORA, 2004a). El salto cualitativo y cuantitativo que representa para las sociedades actuales el incremento e importancia del conocimiento es de tal magnitud que está produciendo una de las transformaciones sociales más profundas de las últimas décadas (NORRIS, 2004).

⁹ Pensemos que en el curso 1941-42 sólo quince de cada diez mil habitantes estaban realizando estudios superiores, mientras que cincuenta años más tarde ya eran trescientos ochenta alumnos. Esto ha supuesto un crecimiento del alumnado hasta el año 2000 de más del 40%, dejando de ser la Universidad un destino excepcional.

En este orden de cosas, las estrategias conjuntas de la Unión Europea, ante esta sucesión de cambios impuestos por lo que significa la sociedad del conocimiento o más concretamente la economía basada en el conocimiento, son evidentes al mismo tiempo que retóricamente el discurso público se ha hecho con los ambiciosos objetivos adoptados en la cumbre de Lisboa (2000), con la mirada puesta en el año 2010, donde Europa habría de «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de ofrecer una mayor cohesión social». De la misma forma que este proceso ha delimitado de hecho el camino, aludiendo a que ello no sólo exigía una transformación radical de la economía europea, sino también la adopción de «un programa ambicioso de modernización del bienestar social y de los sistemas educativos»¹⁰; también se reconoce en este contexto de forma expresa y casi incuestionable, por parte del Consejo Europeo, el papel que habrían de desempeñar los sistemas educativos y de formación europeos en la gestación de nuevas estrategias económicas y sociales.

El reto que supone convertir a la Unión Europea en una sociedad avanzada, basada en el conocimiento como nuevo estándar del desarrollo —como ya lo hiciera Estados Unidos y Japón—, está en sintonía con las propuestas referidas a la educación superior, establecidas de antemano por cuatro gobiernos europeos (Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido) en 1998, mediante la *Declaración de la Sorbona*. La propuesta de establecer «un espacio europeo común», con el objetivo de ofrecer a los estudiantes, y a la sociedad en general, un sistema abierto, de calidad contrastada, que favoreciera tanto la movilidad de profesorado y estudiantes como una cooperación más estrecha entre las universidades europeas, quedó ampliamente formalizado e institucionalizado un año después con la firma de la Declaración de Bolonia (1999), a la que se sumaron la mayoría de los Estados europeos y la totalidad de los que forman parte de la Unión.

Obviamente, la incorporación de España al proceso de convergencia europeo de educación superior suponía reflexionar y afrontar de forma conjunta, con otros países, los nuevos retos que la sociedad del conocimiento

¹⁰ Véase el Documento elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas (2003), titulado: «Educación y Formación 2010», disponible en [<http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/>].

exige a la educación superior y especialmente a las universidades, en cuanto a la trascendencia de la creación y transferencia del conocimiento y su incidencia en la innovación, a través de los programas marco y redes de coordinación, junto a la promoción de políticas conjuntas de investigación y a la potenciación de un área conjunta referida especialmente a la investigación ya citada (*European Research Area*). Además de su incidencia intrínseca en cuanto a la formación y a la propia docencia, que ya de hecho suponía una cuestión pendiente en procesos reformadores anteriores, y que han llevado a la devaluación de la docencia, cuestión a la que luego aludiremos.

Los principales retos que suponen para la universidad española el proceso de convergencia europea, los podemos englobar en los siguientes¹¹:

III.1. La dualidad docencia / investigación

Como ha puesto de manifiesto recientemente Víctor Pérez Díaz (2004), las universidades españolas se han centrado principalmente en la educación profesional, por lo que la Universidad española no ha sido tradicionalmente una Universidad de investigación, a pesar de que en su seno haya existido investigación o en instituciones próximas a ella, como el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), pero sin una coordinación efectiva de la labor investigadora, tanto en la Universidad como al margen de ella. El Informe «Universidad 2000», coordinado por el ex-rector de la Universidad de Barcelona y Presidente de la Conferencia de Rectores Europeos (CRE), Josep M.^a Bricall, sobre la situación de la Universidad española también se hacía eco de que la actividad investigadora dentro del marco universitario español constituye una actividad reciente. Sin embargo, es evidente que la Universidad además de la transmisión del conocimiento, también contribuye a su creación y aplicación social como base de nuevos conocimientos, aunque el contexto general de una economía como la nuestra, marcada por una infradotación relativamente importante de infraestructuras y una insuficiencia de su capital tecnológico (véase SEGURA, 2005), merma mucho nuestras posibilidades.

¹¹ Los retos que se presentan son, claro está, más numerosos de los que aquí, analíticamente, se abordan. Algunas publicaciones recientes hacen incluso listados pormenorizados al respecto (véase BAUTISTA VALLEJO, 2005: 124-127).

La universidad española paulatinamente se ha ido incorporando a esta dinámica de futuro, simbolizada mediante el algoritmo I+D+i (Investigación más desarrollo más innovación). Prueba de ello es que mientras en 1981 el gasto en investigación era del 0,42% del PIB, en tan sólo veinte años la cantidad invertida en I+D llegó a duplicarse, pasando al 0,90% en el año 1998. Actualmente, el gasto en I+D está en torno al 1,1% del PIB, siendo el sector privado con el 0,6% el que más invierte en investigación, seguido muy de cerca del sector público con un 0,5%, en el que se encuentran las universidades con un 0,33% y la Administración pública con tan sólo el 0,17% del PIB¹². Ahora bien, una parte importante de los efectivos investigadores en España se sitúan en torno a las universidades. En el año 2001, el 58,6% de los investigadores españoles con dedicación plena estaban en las universidades (SANZ, 2003) y, por esta razón, hoy día la mayoría de las universidades españolas no se conciben sin la investigación como elemento esencial de la misma universidad, no sólo por la relevancia de las inversiones en I+D, sino también porque la mayoría de los profesores dedica una parte significativa de su tiempo de trabajo a la misma.

No obstante, el problema reside en saber cómo se compagina esta labor con la docencia y en qué medida se organizan institucionalmente ambas funciones, intrínsecas socialmente en la universidad actual. De hecho, muchos profesores opinan que para «enseñar lo importante es saber», por lo que fácilmente podemos deducir que el profesorado que no investiga y no publica sus trabajos, «no sabe» (DE MIGUEL, 1998). Ya en 1990, el Instituto Nacional de Estadística publicó una encuesta sobre el empleo del tiempo del profesorado universitario donde el 40,5% de su tiempo lo dedicaba a la in-

¹² Véanse los datos publicados por Instituto Nacional de Estadística (INE), *España 2005*, disponible en [<http://www.ine.es/prodyser/pubweb/escpif/escpif05.htm>].

Si se utilizan creativamente este tipo de datos se podrían obtener, en cambio, panorámicas verdaderamente tristes sobre la situación de nuestro país en este ámbito de indicadores, como las proyecciones de futuro que han hecho recientemente Víctor Pérez Díaz y Juan Carlos Rodríguez (2005) sobre el proceso de *catching up* de España con varios países de su entorno: si se toma como indicador el porcentaje de I+D sobre el PIB, España alcanzaría el nivel que tiene actualmente Francia el año 2050 y el de Alemania el 2059; si nos referimos al gasto en I+D financiado por nuestras empresas, se llegará al nivel de Francia el 2086 y al de Alemania, el 2306; y si hablamos de las patentes por millón de habitantes, alcanzaremos el nivel actual de Francia el 2257 y el de Alemania el 2515 (el del Reino Unido, por citar otro país, lo alcanzaríamos un poco antes, el 2214).

vestigación y algo más a la docencia¹³. Lo cierto es que tanto la investigación como la docencia, representadas en la misma figura denominada «personal docente e investigador» (PDI), son aspectos diferentes y sus procesos de selección y formación también han de ser distintos. Una buena enseñanza no necesariamente fluye de unos excelentes resultados tangibles en el proceso investigador, y, por tanto, la dualidad docencia-investigación se ha decantado a favor de ésta última. Lo verdaderamente importante en la promoción del profesorado es la investigación, a través de publicaciones en revistas de impacto, asistencia a congresos y eventos científicos, realización de proyectos y potenciación de redes, creación y financiación de patentes, mientras la enseñanza y la formación constituyen la cenicienta de este corpus indisoluble del profesorado universitario que es enseñar e investigar. Como ya se ha dicho, los tramos docentes se adjudican de forma automática, simplemente como efecto acumulativo sin obedecer a unos criterios de calidad. En parte, como salvaguarda del aspecto formativo, la Ley de Reforma Universitaria (1983) intentó paliar este efecto desnivelador e introdujo una serie de medidas como la elaboración de un proyecto docente, sistemas de evaluación del profesorado, como incentivos para incrementar la calidad de la docencia, pero que con el tiempo no han surtido el efecto esperado. Esta dualidad docencia-investigación se complementa con una tercera función que se enmarca en el ámbito de la gestión universitaria. Tareas de dirección de Departamentos, de Facultad, Escuela Universitaria o Universidad e incluso la misma coordinación de Comisiones de Titulación, ahora en pleno proceso de adaptación de planes de estudios al Espacio Europeo de Educación Superior, componen la tríada del tiempo del profesorado universitario, independientemente de su categoría docente¹⁴.

¹³ Véase en L. SANZ (2003): «La investigación en la universidad española: la financiación competitiva de la investigación, con especial referencia a las Ciencias Sociales y Económicas». Documento de Trabajo de la Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), p. 2, en el que se hace eco de esta encuesta publicada por el INE.

¹⁴ En la Encuesta sobre el empleo del tiempo del profesorado universitario, realizada por el Instituto Nacional de Estadística en el año 1990, anteriormente mencionada, el 46,2% del tiempo se dedicaba a la docencia, el 40,5% a la investigación, el 10,3% a la gestión y el 3% del tiempo restante a otras funciones (PEDRÓ, 2004: 227). Según la actual legislación el tiempo de docencia del profesorado universitario se estima en 24 créditos anuales, lo que equivale a 10-12 horas de docencia directa semanales. El resto del tiempo —hasta 40 horas semanales— se dedica al apoyo a la docencia, investigación y responsabilidades de gestión. [Véase al respecto B. VALDÉS (2000): *Docencia e investigación en la Universidad española*.

Ante esta disyuntiva, los nuevos desafíos que plantea la Declaración de Bolonia relativos principalmente a la docencia y la formación, que exigen un cambio de mentalidad en el profesorado, producen numerosos interrogantes, no exentos de cierta inquietud. Aludamos a algunos de índole esencialmente pedagógica.

La función docente ya no sólo consiste en la adopción y manejo de herramientas analíticas por parte del alumnado, como tradicionalmente se requería para el conocimiento e investigación de los hechos, sino que el proceso de convergencia exige una nueva concepción del proceso formativo centrado en el aprendizaje del alumnado. Significa que no basta con la transmisión del conocimiento, sino que también hay que adoptar las estrategias adecuadas para crearlo; es decir, el centro de gravedad que residía en la enseñanza del contenido disciplinar, ahora se traslada hacia el aprendizaje, el cual va a determinar el proceso de enseñanza. La armonización del sistema universitario europeo pretende una mayor permeabilidad y, sobre todo, transparencia para hacer viable una mayor compatibilidad y transferencia de conocimientos, mediante la concreción de unas habilidades y competencias propias de cada titulación. Precisamente, para que cada universidad potencie, fomente y estimule dichas competencias y habilidades, el profesorado habrá de desarrollar las estrategias pedagógicas más adecuadas y coherentes con el contexto y la realidad sociocultural de la que forma parte (para mayor información puede consultarse DE LA CRUZ TOMÉ, 2003, y COLÁS, 2005). Con la progresiva implantación de los créditos ECTS (*European Credits Transfer System*) en las diferentes y múltiples titulaciones, se inicia un camino lento, difícil y complejo, que intenta superar la crítica que hacía Nicholas Maxwell, profesor de la Universidad de Londres y especialista en temas relativos al conocimiento, hacia la comunidad académica, por su inadecuada orientación hacia los problemas cognitivos de las disciplinas, olvidando, o, simplemente, ignorando la resolución de problemas que tiene planteados actualmente la sociedad (BARNETT, 2001 y 2005; SOTELO, 2005).

Situación actual y futuro deseable, *Revista de Educación*, 323, pp. 137-159; sobre todo las páginas 156-158.]

III.2. La ambivalencia calidad/competitividad

Hace poco tiempo uno de los especialistas españoles más reconocidos en la reflexión sobre la realidad de nuestra Universidad, Francisco Michavila (2003), aseguraba con contundencia que la situación actual de la universidad española era la mejor de toda su historia, pero no la mejor posible (véase también MICHAVILA Y CALVO, 2000 para un análisis completo desde su perspectiva). Si atendemos a los indicadores de la OCDE¹⁵, como a investigaciones realizadas en torno a la evolución de la universidad española en el contexto internacional (DE MIGUEL, 2004), nos muestran las paradojas y contradicciones, así como los avances e insuficiencias estructurales que arrastra y posee actualmente la universidad española.

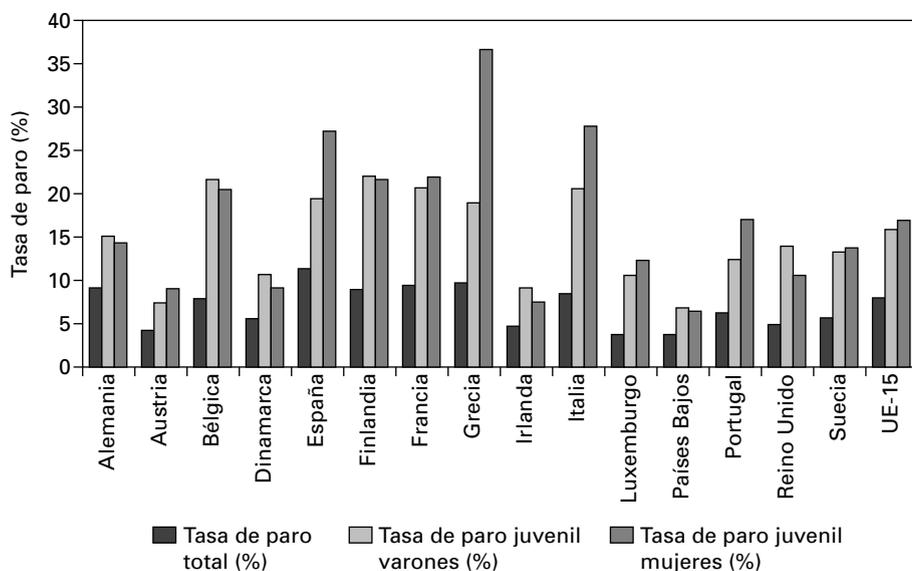
En España se aprecian aún grandes diferencias educativas intergeneracionales, es decir, un capital humano con déficit significativos en su formación, consecuencia de una escasa inversión pública en educación a lo largo de su historia, lo cual evidencia un bajo nivel educativo de la población adulta, tanto en educación secundaria como en educación superior¹⁶. Sin embargo, este indicador contrasta con los altos porcentajes de escolarización terciaria, sobre todo universitaria, de la población más joven —43% de los jóvenes, de edades comprendidas entre dieciocho a veinticinco años, de los cuáles el 23% siguen estudios en nuestras universidades— siendo España uno de los países con una mayor tasa de jóvenes estudiando, lo cual demuestra que la educación superior es un antídoto contra el desempleo juvenil, lamentable realidad en la que nuestro país ocupa sintomáticamente uno de los primeros puestos dentro de la Unión Europea, fenómeno que como es sabido queda socialmente en parte amortiguado por el tradicional papel de la familia española (véase gráfico 1)¹⁷. No obstante, a pesar del crecimiento, de-

¹⁵ Véase OCDE (2004): *Education at a Glance* (París, OCDE).

¹⁶ Según los indicadores de la OCDE correspondientes al año 2002, publicados en *Education at a Glance 2004*, las expectativas educativas de la población española comprendida entre 25 y 64, se situaba tan solo en 10,5 años, mientras que la media de la OCDE llegaba hasta los 11,8 años. España cuenta en la actualidad con un total de un millón quinientos mil estudiantes en educación superior de carácter universitario, de los cuales el 84,6% lo hace en Universidades públicas.

¹⁷ También España alcanza un alto porcentaje de desempleo juvenil (22%), siendo los titulados universitarios el segmento menos afectado con una tasa de empleo superior al 85% en los hombres y en torno al 70% en las mujeres. Según el INE (Instituto Nacional de Estadística).

GRÁFICO 1. Desempleo juvenil (15-24 años) en la UE (2003).



bido sobre todo al importante acceso de la mujer a la educación superior (donde son mayoría: 3% más que hombres), los desequilibrios del sistema educativo terciario español para el proceso de convergencia europeo son reveladores.

Como hemos podido comprobar, España dispone de un sector universitario amplio y descentralizado, destaca por sus altos índices de escolarización, posee un pero los niveles de graduación son inferiores a la media comunitaria, principalmente por el alto grado de abandonos, lo cual es un signo de ineficacia y debilidad del sistema¹⁸.

Carencias que, obviamente, ralentizan la adaptación estructural de nuestras universidades a las demandas y exigencias de la sociedad de su entorno.

ca) del año 2001, la tasa de paro en titulados universitarios de edades comprendidas entre los 24 y 29 años, era tan sólo del 13,21% (un análisis reciente del fenómeno en ALBA RAMIREZ, 2005, cap. 4).

¹⁸ Del total de alumnado universitario que comienza estudios superiores, sólo consigue graduarse un 64%, el 36% restante abandona o cambia de titulación.

No sólo el incremento de la formación de capital humano constituye en sí mismo un factor de calidad, sino que también hay que buscar hacerlo en las mejores condiciones posibles. Por consiguiente, y siguiendo la pauta de otras universidades europeas, el Consejo de Universidades impulsó a partir de 1992 un programa experimental de evaluación institucional en las universidades, en el que sugería la necesidad de institucionalizar la evaluación de la calidad en las universidades (QUINTANILLA, 1998; DE LUXÁN, 1998; DE MIGUEL, 1998). Se trataba de introducir cierta racionalidad burocrática en un modelo cada vez más abierto y mercantilizado, donde la «patrimonialización corporativa» (DE LUXÁN, 1998) ya no tenía cabida. La universidad española se incorpora, con cierto retraso, a otras formas de relación de carácter económico, tales como control, eficiencia, eficacia y resultados, conocidas como lógicas de mercado (véase PARRA LUNA, 2003 para una análisis y una controvertida propuesta de «eficiencia integral»). Como si de una racionalidad neofuncionalista se tratara, este programa de evaluación de la calidad institucional de las universidades se concretó con la aprobación en 1995 del denominado I Plan Nacional de Evaluación y Calidad de las Universidades, más conocido como PNECU, pero que no dispuso del tiempo suficiente para su implantación y ganarse la confianza que los nuevos gobernantes del Partido Popular querían imprimir a la política universitaria al ganar las elecciones en 1996 (una descripción del Plan y todo el proceso de reforma en SANCHOS VIDAL et al, 2005, cap. II, y MORA, 2004b, para una valoración). Se tardó demasiado en adoptar los cambios necesarios y urgentes, de tipo académico y organizativo, que demandaba la universidad española, y de la que se hizo amplio eco el Informe BRICALL, también llamado *Universidad 2000*. Paradójicamente, la Ley de Orgánica de Universidades, más conocida como LOU, aprobada en contra de importantes resistencias, como la Conferencia de Rectores (CRUE), que, al menos en teoría, venía a paliar una serie de carencias, corregir defectos y suplir los déficit de los que adolecía la educación universitaria española, no ha aportado realmente nada, ni ha contribuido sustancialmente en torno a un tema crucial, por el que se había estado esperando una década, como era la *calidad*. Voces respetadas en el ámbito nacional, como la de Michavila (2002), mantienen que la LOU no se ocupa de dar respuesta a los problemas sociales que la sociedad demanda de la universidad, tampoco afronta la obsolescencia de las áreas de conocimiento, ni ofrece alternativa alguna a la cuestión pedagógica, sino que se pierde en una retórica alambicada de tintes tecnocráticos (sirva

como ejemplo el énfasis en los diversos estamentos del cuerpo docente e investigador y en el costoso proceso de habilitación del profesorado como recurso disuasorio contra la endogamia). Julio Carabaña (2001) va más allá en su crítica a la nueva Ley de Universidades, aludiendo a que es un calco en muchos aspectos de la trasnochada LRU, y ante las escasas novedades que introduce, no hubiese hecho falta la aprobación de una ley orgánica, máxime contando con la oposición de un sector importante de la sociedad española. Si por calidad se entiende la creación de una Agencia para la Evaluación de las Universidades (la ANECA), con el compromiso de mejorar la calidad del sistema de educación superior con la colaboración tanto de Universidades como de Administraciones Públicas, nacional y autonómicas, el diagnóstico es más bien pesimista. Nadie duda que la calidad es la base fundamental de cualquier institución que presta un servicio público, ya que ofrece y garantiza la suficiente confianza y pertinencia social, a la vez que se gana en competitividad, aunque su estimación sea un tema complejo y de difícil apreciación.

Tras la Declaración de Bolonia, la evaluación de la calidad de las universidades ha adquirido tal vez más relevancia y un nuevo impulso, lo cual indica que la universidad española se encuentra inmersa en un proceso de evaluación institucional, tendente a la mejora continua de una organización de masas, que pretende la excelencia de las titulaciones con una mayor transparencia y más accesibilidad al mercado laboral¹⁹. De hecho, un gran número de universidades, dentro de su margen de autonomía, y siguiendo el proceso de autoevaluación ha establecido un proceso de recogida y análisis de datos que está posibilitando la acreditación de titulaciones, unidades técnicas, como las bibliotecas y procesos de adecuación y gestión institucional. Paralelamente, la acreditación de titulaciones —como proceso normativo contemplado en la Ley Orgánica de Universidades (LOU), por medio del proceso de evaluación externa para la implantación y adaptación de la universidad española al EEES a través de las titulaciones de grado y postgrado— abre un nuevo proceso donde la calidad, basada en criterios objetivos, verificables y cuantificables, será una garantía social y un indicador di-

¹⁹ Véase en este sentido muy difundido y sobrevalorado Informe «*Tuning Educational Structures in Europe*» coordinado por Julia González y Robert Wagenaar y editado por las Universidades de Deusto y Groningen, en 2003. Disponible en: <http://tuning.unideusto.org/tuningeu/>

ferencial de competitividad, pensando sobre todo en la movilidad del alumnado procedente de países de Unión Europea.

Sin embargo, el grado de cumplimiento de los procesos de acreditación por parte de la Agencias de Acreditación —nacionales o autonómicas— no exime de la responsabilidad de evaluación de otros ámbitos como departamentos, institutos de investigación, docencia e investigación, programas doctorado o la misma gestión universitaria, ya que supone una contribución a la *accountability*, exigencia social para la dotación de recursos y formar parte en la dinámica científica internacional. El reto es superar la dicotomía y ambivalencia en la calidad que pueda suponer la acreditación por parte de la Agencia Nacional o una Agencia de Acreditación Autonómica y le permita adaptarse a las necesidades científicas, productivas y sociales que cada contexto le demanda. Precisamente como garante de esa calidad que se desea impulsar, España forma parte de la Red Europea para la Garantía de la Calidad en la Enseñanza Superior (*European Association for Quality Assurance in Higher Education*, ENQA) a través de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y de dos agencias de acreditación de la calidad de carácter autonómico (Cataluña y Andalucía).

III.3. La movilidad, exigencia más que necesidad

Es una constante histórica que tanto la movilidad estudiantil como la del profesorado ha estado determinada por vínculos históricos y culturales, influidos por ciertas dosis de etnocentrismo. El hecho de que más del 60% de los estudiantes extranjeros fijen sus miradas en las universidades de Italia, Reino Unido, Francia y Alemania (en este orden) es revelador, aunque en función del elevado nivel de matriculación en la educación superior, tanto en España como en el resto de los países de la Unión, los índices de movilidad son muy bajos (el porcentaje de estudiantes extranjeros sobre el conjunto del alumnado universitario español fue del 2,9% durante el curso 2002/2003; tal porcentaje fue más bajo que el portugués, 3,9, pero más alto que el italiano, 1,9), en tanto que los países que alcanzaron los más elevados fueron el Reino Unido, Alemania y Francia, con 11, 2, 10,7 y 10,5, respectivamente, según el reciente e importante informe del proyecto EURODATA auspiciado por la ACA —*Academic Cooperation Association*, con sede en Brusela—

con la participación de la Universidad de Kassel y otras agencias e instituciones europeas y que recoge información estadística de los 25 países de la Unión, Bulgaria, Rumania, Turquía y los cuatro de la EFTA (KELO, TEICHLER y WÄCHTER, 2006).

Como referencia, a nivel mundial las universidades de Estado Unidos siguen acaparando todas las demandas (28,8%). Estos índices revelan que la puesta en marcha del proceso de convergencia europea se está formando sin la presencia del alumnado. En España, sólo un 1,4% de los estudiantes estudia fuera del país —un 8% más de mujeres que hombres— siendo las comunidades de Madrid (19%), Cataluña (16%), Valencia (14%) y Andalucía (13%) donde más estudiantes salen a estudiar fuera de España, ya con los estudios avanzados, principalmente de grado, y durante un tiempo que oscila entre siete a ocho meses²⁰. Las universidades españolas también registran una matrícula nada desdeñable de alumnado procedente de países no europeos, sobre todo de Marruecos e Iberoamérica (el 20,39% del estudiantado extranjero era de esa procedencia durante el curso 2002-2003), que junto a la presencia, cada vez mayor, de alumnado europeo, lo cual muestra el interés creciente hacia nuestro sistema universitario. No obstante, tal interés se produce sobre todo entre el estudiantado de países vecinos, como Portugal y Francia, seguidos de Italia y Bélgica, según los índices correspondientes al curso 2002/2003 elaborados a partir de los 53.639 estudiantes contabilizados por EURODATA (2006) (según este informe, el porcentaje de alumnado extranjero en España en ese curso fue del 2,9%, cuando en los países mencionados fue 3,9%, para Portugal, 10,5% para Francia, 1,9% para Alemania y 11,2% para Bélgica: véase pág. 15). En la Tabla 1 se recoge la nacionalidad tanto del estudiantado extranjero en nuestras universidades como del español en países extranjeros. Allí se aprecia que nuestro alumnado, que en conjunto alcanzó la cifra de 27.626, a la hora de estudiar en el extranjero tiene mayor preferencia por los centros británicos y alemanes, seguidos, en un porcentaje importante pero menor por Francia y Estados Unidos.

Por todo lo expuesto, el proceso de convergencia europeo no cabe duda que nos permitirá la creación de redes interuniversitarias para compartir res-

²⁰ Véase Agencia Nacional Española ERASMUS, encuadrada en la Secretaría General del Consejo Coordinación Universitaria, del Ministerio de Educación y Ciencia, disponible en: <http://www.mec.es/educa/ccuniv/erasmus/index.html>

ponsabilidades docentes al mismo tiempo que favorezca la movilidad como medio para adquirir nuevas competencias, sobre todo lingüísticas y culturales, al mismo tiempo que se gana en competitividad, dentro de un marco acaso económicamente más favorable y solidario para los estudiantes. En este sentido, la dimensión de la movilidad es sin duda básica en la consolidación del Espacio Europeo de Investigación; de hecho la lubrica y afecta en particular a las cuestiones de la armonización y convergencia de los programas «tercer ciclo», de formación de doctores, tema tratado precisamente en la última reunión de Bergen para el desarrollo del EEES en mayo de 2005. Los efectos de una movilidad de un solo sentido —un «one-way student flows» como se insistió en Bergen— tiene efectos letales en todo lo referente a la aludida competitividad de los estados miembros, por ejemplo, proporcionando una cobertura particular al complejo fenómeno del «brain drain» o fuga de cerebros (véase ACKERS, 2005). En todo caso, la movilidad estudiantil, una característica esencial y definitoria de la construcción social llamada sistemas educativos, aspira a ser uno de los fundamentos primarios para la institucionalización del EEES, o el fundamento de un sistema de instituciones de enseñanza superior a nivel europeo (véase PAPATSIBA, 2006).

III.4. Una financiación asimétrica

Los problemas de financiación figuran casi siempre como uno de los factores determinantes para el efectivo funcionamiento de cualquier institución. La universidad española no es ajena, sobre todo porque se ha visto sometida a diversos modelos de financiación, fundamentalmente ocasionados por la progresiva descentralización administrativa y el consiguiente traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas (CCAA). La transferencia de competencias desde la Administración central hacia las respectivas Autonomías se realiza en el 2002, lo cual complica aún más el modelo imperante, sobre todo para justificar cierta igualdad y homogeneidad en un servicio público, como es la educación superior universitaria, en todo el territorio nacional. Hay que partir del supuesto que el 80% de la financiación de la educación universitaria de carácter público se deba a la aportación que realizan las respectivas administraciones autonómicas a sus presupuestos. En efecto, estas transferencias están en función de la cantidad del PIB que cada Comunidad Autónoma asigne a la Universidad; es decir, depende del

compromiso con la potenciación, desarrollo o bien en función del tamaño y tradición, lo que demuestra que no hay uniformidad de criterios en la asignación presupuestaria de cada Comunidad con su Universidad. Sirva como botón de muestra de esta desigualdad, el gasto por alumno matriculado de la Comunidad Foral de Navarra es 2,7 mayor que el de la Comunidad de Extremadura²¹. Esta asimetría financiera evidencia una falta de equidad en el gasto con lo que favorece y potencia las desigualdades interterritoriales.

TABLA 1. Principales países de procedencia de los estudiantes extranjeros en España y principales países de destino de los estudiantes españoles (curso académico 2002/2003)

Estudiantes extranjeros				Estudiantes españoles			
Rango	País	Absolutos	%	Rango	País	Absolutos	%
1	Italia	6.314	11,8	1	Reino Unido	7.390	26,8
2	Francia	5.899	11,0	2	Alemania	6.077	22,0
3	Alemania	5.154	9,6	3	Francia	4.197	15,2
4	Marruecos	3.468	6,5	4	Estados Unidos	3.633	13,2
5	Colombia	3.144	5,9	5	Suiza	1.566	5,7
6	Reino Unido	2.253	4,2	6	Bélgica	1.039	3,8
7	México	2.209	4,1	7	Suecia	890	3,2
8	Portugal	2.204	4,1	8	Países Bajos	745	2,7
9	Argentina	2.124	4,0	9	Portugal	485	1,8
10	Bélgica	1.471	2,7	10	Austria	309	1,1
		34.240	63,8			26.331	95,3

Fuente: EURODATA, 2006, p. 31.

La paradoja surge al constatar esta diferencia financiera ostensible, con una marcada divisorio entre CCAA con mayor flujo económico que otras, y el reto de hacer realidad, en el año 2010, un espacio común, con una apuesta por la excelencia y competitividad de las titulaciones en un mercado cada

²¹ Volvemos a repetir que, para mayor información, puede verse: Ministerio de Educación y Ciencia (2004): *Las cifras de la Educación en España*. Madrid: Secretaría General Técnica. También disponible en <http://wwwn.mec.es/mecd/estadisticas/index.html>

vez más competitivo y globalizado. A esta aparente disyuntiva surge otra no menos importante, la financiación privada, como alternativa a la reducción del gato público y dinamizar la inversión e incorporación paulatina de la empresa privada en la producción de conocimiento. Se entraría, por tanto, a debatir qué tipo de conocimiento habría que financiar y su rentabilidad, prescindiendo en muchos casos de la «rentabilidad social» que, en una cultura cada vez más performativa, producen numerosas titulaciones del campo de las humanidades.

Se impone, pues, la articulación financiera de las universidades, mediante una acción coordinada de las Comunidades Autónomas y Administración central para armonizar de forma conjunta, al menos, una política financiera común que fije unas prioridades con la calidad suficiente para diseñar el mapa de titulaciones universitario que exige el Espacio Europeo de Educación Superior.

IV. CONCLUSIÓN

De todo lo expuesto podemos asegurar el avance considerable que se ha producido en la universidad española en los últimos veinte años, sobre todo a partir de la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria (LRU) en 1983, que hizo posible la incorporación de la universidad a la democracia y el comienzo hacia su modernización, tanto en el plano científico como docente. Es cierto que todavía falta aumentar la inversión en investigación e innovación, como incrementar los indicadores de calidad. Ahora falta incorporar la universidad española a Europa. En este sentido, quizás, lo más destacable sean los cambios estructurales que este proceso de convergencia conlleva. El reto de más trascendencia que a nuestro juicio afronta la universidad es la dualidad docencia e investigación. Afirmaba no hace mucho en el diario *El País*, el politólogo Ignacio Sotelo, con bastante acierto que la Universidad no tiene como misión repetir lo que ya se sabe, sino en desarrollar otras competencias como la capacidad de preguntar, de problematizar conocimientos que pasan por válidos y salir así del islote en que se ha sumido al conocimiento. Por tanto, habrá que superar las dificultades que este reto produce, al mismo tiempo que se impone un cambio de mentalidad con objetivos renovados y estímulos suficientes para dotar a la universidad

española de la flexibilidad necesaria que pueda competir y cumplir las funciones sociales que la sociedad le exige como servicio público.

Está latente el grado de autonomía y las estructuras que adoptarán las universidades a través del proceso y la relación de dependencia administrativa y financiera que habrá de establecer, por una parte, con la administración autonómica y, por otra, con la administración central, en orden a la regulación normativa del proceso de convergencia. Es decir, se trata de concretar su identidad institucional y determinar su fisonomía: local, regional, nacional o europea. Hay quien ve en este proceso de construcción colectiva de carácter académico, la adaptación de las universidades a un mercado competitivo, más allá de las expectativas locales o nacionales. Precisamente, la universidad española se encuentra en este campo de fuerzas que son las «lógicas de adaptación» al mercado, donde ha de dar un salto cualitativo importante en la excelencia de la investigación y procesos de innovación. La competitividad requiere una adaptación rápida, pero simultáneamente la universidad española tiene una responsabilidad social, no sólo económica. El legado cultural, la creación y fortalecimiento de nuevos entornos de aprendizaje más dinámicos y flexibles, el impulso de programas de formación e innovación docente, junto a la promoción de la movilidad estudiantil, son realmente espacios a los que la Universidad española no puede desatender en este tiempo complejo y decisivo de cambio y renovación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERS, L. (2005): Promoting Scientific Mobility and Balanced Growth in the European Research Area, *Innovation*, 18/3, pp. 301-317.
- ALBA RAMÍREZ, A. (2005): *Instituciones, igualdad de oportunidades y bienestar económico en España* (Madrid, Fundación BBVA).
- BARNETT, R. (2001): *Los límites de la competencia. El conocimiento, la educación superior y la sociedad* (Barcelona, Gedisa).
- BARNETT, R. (ed.) (2005): *Reshaping the University. New Relationships between Research, Scholarship and Teaching* (Berkshire, Open University Press/McGraw-Hill Education).

- BOLI, J., RAMIRÉZ, F. y MEYER, J. W. (1990): Explicación de los orígenes y el desarrollo de la escolarización de masas, en P. ALTBACH & G. KELLY (Comps.), *Nuevos enfoques de educación comparada*, pp. 123-152 (Madrid, Mondadori) [publicado del original Explaining the Origins and Expansion of Mass Education, *Comparative Education Review*, 1985, 29/2, pp. 145-170 1985].
- CARABAÑA, J. (2001): El 'punto ciego' de la Ley de Universidades, en *Claves de Razón Práctica*, 119, pp. 32-41.
- COLÁS, P. y DE PABLOS, J. (2005) (coords.): *La Universidad en la Unión Europea* (Málaga, Aljibe).
- BAUTISTA VALLEJO, J. M. (2005): *Universidad y Espacio Europeo en la encrucijada de la calidad* (Huelva, Hergué Editorial).
- DE LUXÁN, J. M (1998a) (ed.): *Política y reforma universitaria* (Barcelona, Cedecs Editorial).
- (1998b): La evaluación de la Universidad de España, *Revista de Educación*, 315, pp.11-28.
- DE MIGUEL, J. y SARABIA, B. (2003): La Universidad española en un mundo globalizado: los recursos, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), 102, pp. 207-262.
- (2004): La Universidad española en un mundo globalizado: los resultados, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), 105, pp. 133-191.
- DE MIGUEL, M. (1998a): La reforma pedagógica. Una cuestión pendiente de la Ley de Reforma Universitaria, en J. M. DE LUXÁN (comp.), *Política y reforma universitaria* (Barcelona, Cedecs Editorial).
- (1998b): El Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades, *Revista de Educación*, 315, pp. 99-114.
- DEL CAMPO, S. (1998): *España, sociedad industrial avanzada, vista por los nuevos sociólogos* (Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas).
- DE LA CRUZ TOMÉ, A. (2003): El proceso de convergencia europea: ocasión de modernizar la universidad española si se produce un cambio de mentalidad en gestores profesores y estudiantes, *Aula Abierta*, 82, pp. 191-216.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2003): Higher Education, Quality Evaluation and Accreditation in Latin America and MERCOSUR, *European Journal of Education*, 38/3, pp. 253-269.

- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2004a): Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina, en *Revista Iberoamericana de Educación*, 35, pp. 39-71 (disponible en <http://www.campus-oei.org/revista/rie35a02.pdf>).
- (2004b): La construcción de un espacio de educación latinoamericano de educación superior. Documento *powerpoint* localizable en <http://www.untref.edu.ar/presentacion%20lamarra.pdf>
- GREEN, A., LENEY, T. y WOLF, A. (2001): *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional* (Barcelona, Ediciones Pomares).
- HUISMAN, J. y VAN DER WENDE, M. (2004): The EU and Bologna: Are Supra- and International Initiatives Threatening Domestic Agendas, *European Journal of Education*, 39/3, pp. 349-357.
- KELO, M., TEICHLER, U. y WÄCHTER, B. (2006): *EURODATA. Student Mobility in European Higher Education* (Bonn, ACA-Lemmens Verlags).
- LAMO DE ESPINOSA, E. (2001): La normalización de España. España, Europa y la modernidad, *Claves de Razón Práctica*, 111, pp. 8-13.
- MARCELLÁN, F. (2005): El papel de las Agencias en el contexto europeo, en M. A. COLLADO YURRITA *et al*, *La evaluación, acreditación y certificación en el marco de la convergencia europea*, pp. 29-38 (Murcia, Universidad de Castilla-La Mancha/ANECA).
- MEYER, J. W. y RAMÍREZ, F. (2000): La institucionalización mundial de la educación, en J. SCHRIEWER (comp.), *Formación del discurso en la educación comparada*, pp. 91-128 (Barcelona, Ediciones Pomares).
- MEYER, J. W., RAMÍREZ, F. y SOYSAL, Y. (1992): World Expansion of Mass Education, 1870-1980, *Sociology of Education*, 65/2, pp. 128-149.
- MICHAVILA, F. (2002): La política universitaria que tenemos y la que debemos tener, en V. ÁLVAREZ ROJO y A. LÁZARO (coords.), *Calidad de las universidades y orientación universitaria*, pp. 9-13 (Málaga, Aljibe).
- (2003): ¿Una universidad mejor es posible?, *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza* (BILE), 52, pp. 113-124.
- MICHAVILA, F. y CALVO, B. (2000): *La Universidad española hacia Europa* (Madrid, Fundación Alfonso Martín Escudero).

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (2004): *Cifras de la educación en España. Estadística Universitaria (Datos Avance 2003-2004)* (Madrid: Secretaría General Técnica).
- MORA, J.G. (2004a): La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento, en *Revista Iberoamericana de Educación*, 35, pp. 13-37.
- (2004b): A Decade of Quality Assurance in Spanish Universities, en S. SCHWARZ y F. WESTERHEIJDEN (comps.), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*, pp. 421-443 (Dordrecht, Kluwer).
- MUSSELIN, C. (2005): Change or Continuity in Higher Education Governance? Lesson Drawn from Twenty Years of National Reforms in European Countries, en I. BLEIKLIE y M. HENKEL (eds.), *Governing Knowledge. A Study of Continuity and Change in Higher Education*, pp. 65-79.
- NÚÑEZ, C. I. (2005): Educación, en A. CARRERAS y X. TAFUNELL (comps.), *Estadísticas históricas de España*, vol. I pp. 195-244 (Madrid, Fundación BBVA).
- OECD (2004): *Education at a Glance* (París, OECD).
- PAPATSIBA, V. (2006): Making Higher Education more European through Student Mobility? Revisiting EU Initiatives in the Context of the Bologna Process, *Comparative Education*, 42/1, pp. 93-111.
- PARRA LUNA, F. (2003): *La Universidad transformacional. La medida de su calidad y eficiencia* (Madrid, Biblioteca Nueva).
- PEDRÓ, F. (2004): *Fauna académica* (Barcelona, UOC Editorial).
- PÉREZ DÍAZ, V. (2001): *Educación Superior y futuro de España* (Madrid, Fundación Santillana).
- (2004): La reforma de la Universidad española, *Claves de razón práctica*, 139, pp. 18-23.
- PÉREZ DÍAZ, V. y RODRÍGUEZ, J. C. (2005): *Desarrollo tecnológico e investigación científica en España. Balance provisional de un esfuerzo insuficiente de catching up* (Madrid, Fundación Iberdrola).
- QUINTANILLA, M. A. (1998): En pos de la calidad: notas sobre una nueva frontera para el sistema universitario español, *Revista de Educación*, 315, pp. 85-95.
- SANCHIS VIDAL, A. et al (2005): *El camino a Europa del profesorado universitario* (Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba).

- SANZ, L. (2003): La investigación en la universidad española: la financiación competitiva de la investigación, con especial referencia a las Ciencias Sociales y Económicas [Documento de Trabajo de la Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)]. disponible en <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0306.pdf>.
- SCHRIEWER, J. (1996): Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada, en M. A. PE-REYRA *et al* (comps), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, pp.17-58 (Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor).
- SEGURA, J. (2005): Rasgos básicos de la economía española, en Servicio de Estudios del Banco de España, *El análisis de la economía española*, pp. 87-11 (Madrid, Alianza Editorial).
- SOTELO, I. (2005): De continente a islote, *El País* (2/02/2005).
- VALDÉS, B. (2000): Docencia e investigación en la universidad española. Situación actual y futuro deseable, *Revista de Educación*, 323, pp. 137-159.

RESUMEN

En este artículo se pretende mostrar las nuevas perspectivas que ofrece la creación del Espacio Europeo de la Educación Superior en la Universidad española, tendente a superar los problemas y retos que tienen planteados en la actualidad las universidades. Tras un análisis de la evolución reciente de la universidad española, en cuestiones como la autonomía y la financiación, el texto expone y analiza, de forma somera, las consecuencias que supone el proceso creciente de europeización de la universidad española mediante la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. A partir de este nuevo espacio común, la universidad española, puede afrontar en mejor disposición los desafíos que se derivan para las universidades los dos grandes rasgos que definen nuestra actualidad, la globalización y la sociedad del conocimiento. Ante este desafío, se examinan las oportunidades que para ello ofrece la creación de un espacio común europeo de educación superior en torno a la calidad, la movilidad, la innovación y la investigación. Se considera igualmente que en este proceso de convergencia está implícito el grado de autonomía y las estructuras flexibles y dinámicas que adoptarán las universidades españolas para no desatender este tiempo complejo de cambio y renovación.

PALABRAS CLAVE: Europeización e institucionalización. El proceso de Bolonia. Financiación y autonomía universitaria. Movilidad. Calidad y competitividad. Innovación e investigación.

ABSTRACT

What this article tries to show, are the new perspectives offered by the creation of the European Space for Higher Education in the Spanish University, which tend to overcome the different problems and challenges that the Spanish University is currently facing. After having analyzed the recent evolution concerning the Spanish University—especially regarding its autonomy and fundings—, this article briefly shows the consequences obtained from the recent process of Europeization of the Spanish University through the construction of the European Space for Higher Education. Coming from this newly created common space, the Spanish University is able to confront, under better circumstances, the many challenges that derive from our days, namely globalization and the knowledge society. Due to these challenges, opportunities offered by the creation of a common European Space for Higher Education regarding quality, mobility, innovation and research, are analyzed. It is also taken into account that, in this convergence process, the autonomy degree as well as the dynamics of today's Spanish Universities problematic structures will adopt in order to meet the future challenges and innovations of the whole process.

KEY WORDS: Europeization & institutionalization. The Bologna Process. Finance & university autonomy. Mobility. Quality & competitiveness. Innovation & Research.