

La universitat espanyola a debat, dues dècades després de la Declaració de Bolonya

Juan Félix

Maria Jesús Mairata

Juan José Montaña

RESUM

Aquest treball pretén analitzar, dues dècades després de la Declaració de Bolonya, els seus eixos estratègics fonamentals, les conseqüències i els efectes del procés de convergència europea a la universitat espanyola. Després d'una dècada, aproximadament, d'oferir títols adaptats a l'espai europeu d'educació superior (EEES), s'observa a les institucions universitàries una trajectòria positiva, de la mateixa manera es fa palesa la important quantitat d'objectius assolits, però també s'identifiquen algunes disfuncions i/o incongruències en les nostres institucions universitàries que dificulten la plena consecució d'algunes de les metes previstes.

RESUMEN

Este trabajo pretende analizar, dos décadas después de la Declaración de Bolonia, sus ejes estratégicos fundamentales, las consecuencias y los efectos del proceso de convergencia europea en la universidad española. Después de una década, aproximadamente, de ofrecer títulos adaptados al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), se observa en nuestras instituciones universitarias una trayectoria positiva, de la misma manera se hace evidente la importante cantidad de objetivos alcanzados, pero también se identifican algunas disfunciones y/o incongruencias en nuestras instituciones universitarias que dificultan la plena consecución de algunas de las metas previstas.

I. INTRODUCCIÓ

Enguany ens trobem a l'any 2019, és a dir, dues dècades després de la Declaració de Bolonya i una dècada, aproximadament, des de l'adaptació de la universitat espanyola a l'espai europeu d'educació superior (EEES); aquest fet ens ha estimulat a realitzar aquest estudi ja que ens ha semblat molt oportú fer un balanç sobre l'actualitat de les institucions universitàries, especialment pel que fa al seu avenç en relació amb les metes marcades. De fet, ens trobem en una fase de consolidació del model universitari europeu, en el marc d'una difícil conjuntura política i econòmica, i en el vell continent s'està debatent des de diverses instàncies el procés seguit els darrers vint anys (Toledo, 2015).

Al llarg del present treball els autors sintetitzaran alguns aspectes relacionats amb l'anàlisi de l'estat de la qüestió de la universitat espanyola, més concretament, de les conseqüències i els efectes que ha tingut el procés de convergència europea en el nostre país i descriuran breument algunes disfuncions detectades.

La metodologia utilitzada per realitzar l'estudi s'ha basat en la lectura i l'anàlisi d'una quantitat important de documentació de diversos tipus, tal com es pot comprovar a l'apartat de referències. Especialment els documents consultats són:

- informes de l'European University Association,
- diversa documentació relacionada amb l'EEES,
- legislació espanyola que desplega les directrius de l'EEES,
- opinions d'experts manifestades a través de publicacions o directament en conferències i/o fòrums de discussió i debat.

Després d'aquesta introducció, el lector trobarà un apartat destinat a la contextualització del sorgiment del procés de convergència i a la descripció dels seus eixos fonamentals, en què també es faran algunes puntualitzacions sobre aspectes que en ocasions han estat objecte d'equívoc.

A continuació, a l'apartat del treball destinat a estudiar la situació actual de la universitat espanyola, es recolliran els principals avenços realitzats i algunes disfuncions identificades. El lector podrà observar que, en el període temporal objecte d'estudi, s'evidencia que s'han aconseguit importants reptes i, també, que les universitats espanyoles difereixen molt de les de fa vint anys. Sense cap tipus de dubte, l'avenç en el camí de la convergència és evident, però malgrat l'afirmació anterior s'entreueuen certes disfuncions i incongruències que dificulten la plena consecució d'alguns objectius. De fet, com hem comentat abans alguns d'aquests aspectes seran objecte d'estudi i d'anàlisi en aquesta aportació.

Per acabar, a l'apartat de conclusions es farà una síntesi de tot el que s'ha desenvolupat al llarg del treball i s'apuntaran algunes qüestions de futur.

2. EL PROCÉS DE CONVERGÈNCIA EUROPEA: CONTEXT, EIXOS PRINCIPALS I ALGUNES PUNTUALITZACIONS

Amb motiu del 900 aniversari de la Universitat de Bolonya es va firmar, l'any 1988, la Magna Charta Universitatum (1988), en la qual s'estableixen els principis essencials que s'han de seguir per tal que la universitat contribueixi al desenvolupament cultural, científic i tècnic de la humanitat del segle XXI.

Fa vint anys que la Declaració de Bolonya (1999) marcava l'inici d'un procés de convergència cap a l'espai europeu d'educació superior, en la qual 29 ministres europeus d'educació van instar els estats membres de la Unió Europea (UE) a desenvolupar i implantar en els seus respectius països una sèrie d'accions estratègiques. Entre els objectius fonamentals de tals accions es troba la reducció de l'atur entre els titulats universitaris europeus, l'harmonització de l'educació superior europea a fi d'aconseguir la plena compatibilitat i comparabilitat entre els sistemes nacionals, la millora de la qualitat de l'educació superior a Europa i que aquesta constitueixi un punt de referència per al professorat i els estudiants de la resta del món. En l'actualitat, l'EEES està format per un total de 47 països que s'han incorporat al procés al llarg dels darrers anys. Els objectius de l'agenda de Bolonya s'han anat desenvolupant en els comunicats de Praga el 2001, Berlín el 2003, Bergen el 2005, Londres el 2007, Lovaina el 2009, Budapest i Viena el 2010 i Bucarest el 2012.

En tot cas, aquestes declaracions només dicten uns principis inspiradors que cadascun dels països participants ha de desenvolupar en el seu context estatal. En el cas de la universitat espanyola, la Llei orgànica d'universitats de 2001, modificada el 2007, ja expressava la necessitat de la integració a l'espai comú europeu d'una manera general. Amb els reials decrets 1044/2003, 1125/2003, 55/2005, 56/2005 i 1393/2007 es va començar el desplegament normatiu i van establir l'expedició del Suplement Europeu al Títol, la implantació del crèdit europeu, així com l'ordenació dels ensenyaments universitaris oficials adaptats a l'EEES. A partir d'aleshores s'han succeït diversos reials decrets amb les seves posteriors modificacions.

Malgrat el temps transcorregut, encara avui, existeixen al voltant de l'EEES alguns equívocs i inexactituds que afecten diferents elements, entre ells, els actors, els objectius i les metes i, també, les interpretacions de les diverses declaracions realitzades. Al llarg d'aquest apartat pretenem dur a terme una tasca de contextualització, d'aclariment d'algunes qüestions i fer algunes puntualitzacions en relació amb alguns aspectes i circumstàncies existents que per la seva transcendència afecten el procés.

Parlem del Procés de Bolonya perquè com hem dit abans va ser en aquesta ciutat italiana a l'any 1999 on els ministres d'educació de 29 països van signar la Declaració de Bolonya, principal punt d'inflexió del procés de convergència a Europa dels estudis universitaris, i moment essencial per a la consecució d'un EEES. Per entendre aquest procés en profunditat considerem interessant fer un aclariment en relació amb els signants d'aquest document, que no només eren representants de països pertanyents a la UE, ja que també n'hi havia d'altres com Rússia i Turquia. Com a curiositat cal comentar que inicialment van ser rebutjats Israel, Kosovo, la República turca del nord de Xipre, etc. Cal tenir en compte que en l'actualitat són gairebé el doble els països que es troben embarcats en aquest projecte, transcendint clarament la dimensió de la Unió Europea.

Per continuar amb l'anàlisi cal destacar que aquest procés no pertany exactament a l'agenda de la UE, tot i que hi hagi una col·laboració estreta amb les institucions comunitàries i un interès comú. El Consell d'Europa és el que de forma decidida va apostar per establir per als seus socis, just un any després de la Declaració de Bolonya, una estratègia en aquesta matèria, anomenada l'Estratègia de Lisboa. El repte d'aquesta Estratègia era convertir l'economia de la vella Europa en la més competitiva del món per al 2010, basant-se en el coneixement i l'ocupació.

Per si no fos poca la confusió, aquest mateix any 2000, la UE, aquest cop sí, va començar a desenvolupar l'European Research Area (ERA), l'espai europeu d'investigació. La meta és crear una àrea unificada europea, optimitzada, en què els investigadors es puguin moure lliurement i interactuar sense dificultats, treballant amb infraestructures de qualitat mundial i amb xarxes de treball excel·lents. Per descomptat aquesta iniciativa, com no podia ser d'una altra manera, està estretament relacionada amb el procés de modernització i d'augment de la competitivitat de les universitats europees, conegut, genèricament, com el procés de Bolonya.

Abans de continuar en el temps, i per tal d'aclarir alguns dels equívocs als quals s'ha fet referència a l'inici d'aquest apartat, tornarem a retrocedir i tornar als orígens d'aquest procés amb l'afany d'incrementar-ne el nivell d'enteniment.

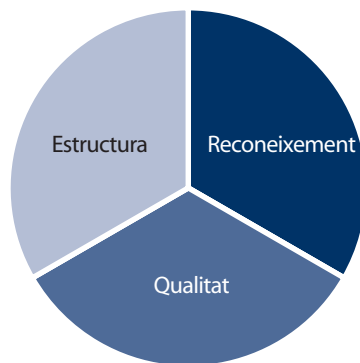
Durant tot el segle xx, els diferents països han estat resolent amb més o menys encert les dificultats derivades de la mobilitat i de l'exercici professional dels titulats d'altres indrets en les seves fronteres. S'han emprat diverses vies, una d'elles són els tractats, fonamentalment bilaterals, basats en el principi de reciprocitat. Aquests no parlaven exactament de competències professionals, sinó d'afinitats polítiques, d'interessos econòmics i estratègics, o de mesures proteccionistes dels seus mercats de treball nacionals. Malgrat aquestes mesures, cada país actuava de tal manera d'assegurar la seva sobirania, en relació amb l'exercici professional en els seus territoris i, de fet, encara ara continuen esforçant-se per mantenir-la. No oblidem que estem davant d'un procés voluntari, sense exigències legals en el seu compliment.

Un problema tan antic i no resolt posava en perill un dels tres pilars bàsics en què s'assenta la UE, la lliure circulació dels seus ciutadans, pel fet de dificultar l'exercici professional fora dels països on s'han cursat els títols universitaris. En un context de globalització i competència mundial, fixem-nos en els Estats Units, existien importants restriccions a la mobilitat geogràfica, una debilitat que llastava el nostre potencial econòmic, el nostre capital humà i la mateixa cohesió social dins de la Unió.

Per altra part, la universitat europea començava a mostrar clars signes d'estancament i de manca de competitivitat en relació amb altres sistemes universitaris emergents. Feia temps que havia deixat de despertar l'interès d'alumnes internacionals que abans recalaven a les aules del vell continent en la recerca de completar una formació d'excel·lència. Com ens relata Haug (2011), un dels pares d'aquest procés, ens quedàvem enrere, sense aprofitar les possibilitats que la nova Europa ens brindava en economies d'escala, en especialització i en complementarietat universitària, en atracció de capital humà, en mobilitat laboral i en la cohesió social europea.

És en el context breument descrit on va sorgir el procés de Bolonya o l'EEES i, també, l'espai europeu d'investigació que pretén cohesionar esforços en una mateixa direcció. L'Estratègia de Lisboa parla de quins són els objectius que ha d'assolir aquesta nova Europa i, sens dubte, l'educació superior és un dels pilars vertebradors d'aquest desitjat progrés econòmic, i de la vertebració social dins d'una nova concepció de ciutadania europea. De fet, ningú no vol quedar-se fora d'aquest club privilegiat, una evidència d'aquest interès és que més de 40 països van pujar al vagó del procés de convergència.

GRÀFIC I: EIXOS PRINCIPALS DE L'ESPAI EUROPEU D'EDUCACIÓ SUPERIOR



Convergir no significa que tots els estudis universitaris d'Europa hagin de ser idèntics, ni uniformes, però sí que significa que s'han d'aproximar entre ells mitjançant el compliment d'uns criteris mínims. Cal un mínim denominador comú que estableixi les bases de confiança transnacional, primer entre els socis i els seus respectius títols. Aquests principis compartits han de facilitar que els sistemes d'educació superior avancin en una mateixa direcció i que els ensenyaments siguin comparables

entre els diferents membres d'aquest club. La finalitat és facilitar una mobilitat enriquidora de persones i de coneixements, i assegurar un distintiu de qualitat i d'excel·lència europea en l'educació superior.

La construcció de l'EEES consta de tres eixos principals (vegeu Gràfic 1): estructura, reconeixement i qualitat.

L'eix de l'estructura de les titulacions assumeix un sistema de titulacions basat en tres cicles: grau, màster i doctor. Una peça clau d'aquest eix el constitueix el Marc de Qualificacions per a l'EEES, aprovat en la declaració de Bergen (2005). Aquest marc estableix les competències o resultats d'aprenentatge genèrics —també denominats Descriptors de Dublín i establerts pel Bologna Working Group on Qualifications Frameworks (2005)— que ha d'adquirir el titulat europeu en cadascun dels tres cicles enunciats.

L'eix de la qualitat pretén aconseguir un nivell d'excel·lència que faciliti el reconeixement de les qualificacions i els títols a tot Europa. D'altra banda, aquest eix impulsa els processos d'avaluació i acreditació dels estudis, per a aconseguir la millora contínua del sistema educatiu.

La millora de la qualitat del sistema universitari és una peça clau sobre la qual pivota la construcció de l'EEES, com ho prova el fet que, des del principi, la qualitat sigui una referència en tots els textos i així s'emfatitzés en el comunicat dels ministres d'educació europeus després de la declaració de Praga (2001). La consecució de l'objectiu d'aconseguir que Europa es converteixi en lloc de referència en l'àmbit de la formació universitària per a estudiants de tots els països passa necessàriament per una garantia de la qualitat fonamentada en mecanismes i processos d'avaluació, certificació i acreditació.

En aquest sentit, les agències d'avaluació dels ensenyaments exerceixen un paper de gran rellevància. D'una banda, són les agències les qui atorguen l'acreditació als plans d'estudi conduents a l'obtenció dels títols oficials de grau, màster i doctorat. D'altra banda, l'activitat de les agències guia el finançament de les universitats establint un sistema competitiu. Finalment, l'avaluació de les agències estableix escales de prestigi entre les universitats que repercuteix en la mobilitat d'estudiants, professorat, inversió en recerca, etc.

Una de les premisses bàsiques del procés de convergència és garantir la qualitat del sistema universitari europeu, perquè es converteixi en un referent mundial. Per això, les universitats han anat incorporant a les seves estructures unitats tècniques de qualitat per a assegurar la qualitat de la docència, de la recerca i de la gestió del conjunt del sistema universitari.

L'eix del reconeixement pretén, d'una banda, potenciar la mobilitat dels estudiants, professorat i personal administratiu del món de l'educació superior europea i, d'altra banda, el reconeixement de les qualificacions i els títols a tot Europa mitjançant la implementació d'una sèrie d'eines i principis com el crèdit europeu o ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System), el Suplement Europeu al Títol i l'adopció d'un model educatiu centrat en les competències que ha d'adquirir l'estudiant.

El Suplement Europeu al Títol és un document annex a un títol d'ensenyament superior que proporciona una descripció estandarditzada de la naturalesa, nivell, context, contingut i rang dels estudis seguits i completats amb èxit pel titulat. El Suplement proporciona transparència i facilita el reconeixement acadèmic i professional de les qualificacions (diplomes, títols, certificats, etc.).

El sistema europeu de transferència i acumulació de crèdits o ECTS és un sistema centrat en l'estudiant, que es basa en la càrrega de treball global necessària per a la consecució dels objectius d'un programa d'estudis. Aquests objectius s'especifiquen preferentment en termes dels resultats d'aprenentatge i de les competències que s'han d'adquirir.

La seva introducció en el sistema universitari espanyol implica diferències importants respecte al crèdit LRU (Llei orgànica 11/1983, de la reforma universitària), en el qual un crèdit equival a deu hores de docència. En aquest sentit, convé subratllar que el crèdit europeu no és una mesura de la durada temporal de les classes impartides pel professorat, sinó una unitat de valoració del volum de treball total de l'estudiant, expressat en hores, que inclou tant els ensenyaments teòrics com les pràctiques, així com altres activitats acadèmiques dirigides, amb la inclusió de les hores d'estudi i de treball que l'estudiant ha de realitzar per a aconseguir els objectius formatius propis de cadascuna de les matèries del pla d'estudis corresponent. En síntesi, aquesta nova unitat de mesura ha de comportar un model educatiu basat en el treball de l'estudiant i no en les hores de classe; expressat amb altres paraules, centrat en l'aprenentatge dels estudiants, no en la docència del professorat.

D'acord amb el Reial decret 1125/2003, de 5 de setembre, el nombre total de crèdits establert en els plans d'estudi per a cada curs acadèmic és de 60, per a un estudiant a temps complet. Per part seva, el calendari acadèmic d'un curs complet està comprès entre 36 i 40 setmanes. Finalment, s'estableix per al crèdit europeu un volum de treball d'entre 25 i 30 hores (1.500-1.800 hores de treball de l'estudiant/any).

Les programacions de cadascuna de les matèries que conformin el pla d'estudis d'una titulació oficial han d'acollir-se a aquesta unitat de mesura integrant en l'assignació dels crèdits que a cadascuna li corresponguin les classes docents teòriques i pràctiques, la preparació i realització d'exàmens, hores d'estudi que necessitin i els treballs que els estudiants hagin de realitzar per a aconseguir els objectius formatius d'aquestes matèries (Mateos i Montanero, 2008).

Posseir el mateix sistema de crèdits és fonamental per a la creació de l'espai comú d'educació superior a Europa, i afavorirà la transparència, l'enteniment i l'atractiu, així com la mobilitat dels ciutadans en qualsevol moment de la vida.

Finalment, un dels objectius fonamentals del procés de convergència europea és promoure el canvi metodològic en l'ensenyament superior (Montaño i Pinya, 2009). A més dels canvis relatius a l'organització dels ensenyaments i en el sistema de còmput de l'activitat acadèmica, la filosofia de la convergència pretén impulsar un procés de renovació de la metodologia que fins aquell moment s'aplicava en l'ensenyament universitari. Per a exemplificar en forma de missatge el canvi desitjat es va encunyar una frase que resumeix de forma sintètica aquest propòsit: és necessari efectuar un canvi de paradigma centrant l'eix de l'ensenyament sobre l'aprenentatge autònom de l'estudiant.

I més concretament, el canvi metodològic implica que tots els elements del procés d'ensenyament-aprenentatge (modalitats i mètodes d'ensenyament, continguts i sistemes d'avaluació) s'han de definir en funció de les competències i resultats d'aprenentatge —tant específics com transversals— que ha d'assolir l'estudiant després de completar un període formatiu (De Miguel, 2006).

S'ha de tenir en compte que una comprensió adequada dels canvis que han d'introduir-se en l'estructura i en el funcionament dels ensenyaments universitaris únicament resulta possible si es conceben com a instruments eficaços orientats a aconseguir una millora de la qualitat i una plena adequació a les exigències que demana una societat del coneixement.

3. SITUACIÓ ACTUAL DE LA UNIVERSITAT ESPANYOLA: PRINCIPALS AVENÇOS REALITZATS I ALGUNES DISFUNCIONS IDENTIFICADES

El present apartat se centra a analitzar la situació actual de la universitat espanyola en relació amb els tres grans eixos esmentats en els quals se centra l'EEES i, molt especialment, a identificar, de manera no exhaustiva, alguns dels resultats obtinguts al llarg del nostre treball en relació amb les dificultats existents per a la maduració del procés de convergència.

Cada dificultat serà comentada de manera breu, conscients que cadascuna d'elles podia ser objecte d'una anàlisi molt més profunda. Cal comentar que en ocasions es formulen als lectors alguns interrogants per tal de fomentar la reflexió i el debat sobre les qüestions apuntades.

En analitzar la situació de la universitat espanyola el primer fet molt destacable és que no es poden negar els enormes avenços que, des de 1999, s'han produït en la nostra educació superior. En revisar la situació actual de la universitat espanyola és evident que, malgrat les dificultats polítiques i econòmiques per les quals ha creuat el nostre país, l'avenç en el procés de convergència europea que s'ha portat a terme els darrers vint anys (posada en pràctica de l'estructura de títols de grau, màster i doctorat, la implantació de l'ECTS, l'expedició del SET junt al corresponent títol oficial, l'exigència de comptar amb sistemes de garantia de qualitat a les universitats i de control per part de les agències, etc.) ha estat molt important i s'han complert els compromisos adquirits.

Però malgrat la veracitat de l'afirmació anterior, les anàlisis de diversos documents i opinions d'experts apunten a l'existència d'algunes barreres que és imprescindible botar o rompre per poder assolir plenament els objectius del procés europeu. En la mateixa línia, l'anàlisi de les reformes notables que, en els darrers anys, diferents països europeus (Krüger, Parellada, Samoïlovich i Surssock, 2017) han operat en les seves estructures amb resultats més que reveladors i comparar els resultats d'aquestes metamorfosis amb la nostra realitat, ens fa reflexionar sobre algunes disfuncions observades que de manera breu volem compartir a continuació amb el lector.

Començarem per un aspecte que afecta la universitat espanyola en general, que és l'autonomia universitària. L'European University Association (EUA), que agrupa rectors d'aproximadament 50 països europeus, va fer el 2011 un estudi (Estermann, Nokkala i Steinell, 2011) sobre l'autonomia en un sentit ampli: organitzativa, financera, autonomia de personal i acadèmica. A partir de les dades apor-

tades podem deduir que les universitats espanyoles tenen uns dels règims més extensos pel que fa a l'autonomia universitària. I també, que els països amb un nivell d'autonomia universitària semblant a la nostra, no són, en principi, els més avantguardistes ni els millors situats en el procés europeu. Tal vegada una de les explicacions d'aquest fet pugui ser que l'autonomia universitària accentua una dispersió diametralment oposada al concepte de convergència. L'atomització del nostre catàleg de titulacions, el sistema competencial autonòmic, etc. no faciliten la mobilitat d'alumnes, professors, investigadors i personal d'administració i serveis en el nostre territori, desaprofitant economies d'escala i dificultant la diversificació, especialització i competitivitat de les nostres universitats, aspectes que no semblen correspondre al procés renovador i integrador que pretén l'EEES.

Un altre aspecte a tenir en compte és el que fa referència a la governança. La necessitat d'encoratjar el canvi de les institucions en aquest sentit ja ha estat destacada en diverses ocasions. De fet s'han succeït diversos informes i documents, un dels més notables és l'Informe Bricall (2000), també els de Tarrach (2011) i Miras (2013).

D'aquesta manera, les universitats públiques són institucions que depenen fonamentalment de fons públics i que, per tant, és lògic que es regeixen per les seves regles. Per això pareix qüestionable que els òrgans de govern de les universitats espanyoles estiguin composts quasi exclusivament per acadèmics i que, per altra part, en el si d'unes institucions anomenades democràtiques la diferència de ponderació en el valor de vot dels membres de la comunitat universitària sigui tan dispar. És de difícil comprensió el fet que els vots dels docents que pertanyen a algunes tipologies diferents a la de catedràtic, la dels estudiants i la del personal d'administració i serveis, tinguin un pes baixíssim en els processos electorals i que la seva possibilitat de participació en la presa de decisions estigui molt minvada, més encara, pràcticament nul·la, quan aquestes persones són ciutadans que fora de les parets de la institució universitària gaudeixen de tots els seus drets civils i polítics.

Un altre obstacle que ens dificulta superar àmpliament els reptes de l'espai europeu fa referència a la manca d'una concepció integral de tots els nivells educatius. En comparar els resultats obtinguts als diferents estats es veu que els sistemes d'educació superior que han aprofitat millor aquesta experiència de modernització a Europa són aquells que tenen un sistema integrat i estable d'educació nacional. La idea que l'alumne universitari, eix reconegut del nou paradigma, neix minuts abans de les proves d'accés és equivocada. La persona que arriba a la universitat és fruit de la seva educació preescolar, primària, secundària i/o professional, per tant, apuntem la idea d'integrar tots els nivells formatius. La universitat té una gran responsabilitat, ha de liderar i ser el vèrtex del sistema educatiu en el seu conjunt, del qual forma part de manera indissoluble. Podem satisfer totes les exigències europees de qualitat, de comparabilitat, d'acreditació dels títols universitaris, etc. però tenim molt poques possibilitats d'obtenir bons resultats, mentre l'element d'entrada més valuós, l'alumne universitari, sigui fruit d'un sistema d'ensenyament fragmentat, un sistema sense interès a projectar-se més enllà dels diferents cicles formatius, tots ells finalistes.

Si passem a analitzar els diferents eixos estratègics de l'EEES, pel que fa a l'eix de l'estructura de titulacions, és interessant revisar breument l'evolució de la normativa a Espanya quant a l'ordenació dels ensenyaments universitaris oficials per poder entendre la situació actual. Així, amb el mandat de la ministra d'Educació i Ciència, María Jesús San Segundo, es va publicar el Reial decret 55/2005, el

qual establia l'estructura dels ensenyaments universitaris i regulava els estudis oficials de grau. D'una forma sintètica, els títols de grau podien tenir una durada d'entre 3 i 4 anys (entre 180 i 240 ECTS); el Ministeri havia d'establir unes directrius generals pròpies per a cada títol de grau determinat amb una denominació concreta, uns continguts formatius comuns, una breu descripció de les seves matèries i el nombre de crèdits que s'haurien d'assignar en els seus respectius plans d'estudis, sota un model de catàleg tancat de títols. En aquesta mateixa línia, també es va publicar el Reial decret 56/2005, per tal de regular els estudis oficials de postgrau, amb una major flexibilitat quant a estructura en relació amb els graus. Aleshores, quan totes les universitats s'estaven preparant per començar a rebre les directrius generals per a cada títol de grau i ja s'estaven implantant per primera vegada els títols de màster adaptats a l'EEES, d'acord amb el Reial decret 56/2005, San Segundo va ser substituïda per Mercedes Cabrera com a ministra i va publicar el Reial decret 1393/2007, el qual derogava el Reial decret 55/2005 amb uns canvis importants pel que fa a l'ordenació dels ensenyaments universitaris. D'aquesta manera, el sistema de catàleg tancat de títols de grau era substituït per un sistema de registre de títols els quals podien diferir quant a denominació, competències a assolir, continguts i matèries, d'una universitat respecte a una altra. Sota aquesta nova ordenació, els títols associats a professions regulades compten cadascun amb una ordre ministerial que regula tots els aspectes del pla d'estudis. Aquest registre es complementava amb la implantació d'un sistema de garantia de la qualitat amb tres fases fonamentals en la vida d'un títol oficial: verificació prèvia del pla d'estudis, seguiment de la implantació i renovació de l'acreditació. La conseqüència actual de l'adopció d'aquest sistema és que el Registre d'Universitats, Centres i Títols (RUCT) del Ministeri d'Educació té registrats més de 9.800 títols amb tota la problemàtica i confusions relacionades amb la diversitat de denominacions dels títols, competències i atribucions professionals, i reconeixement de crèdits entre plans d'estudis.

Així mateix, el Reial decret 1393/2007 establia una durada fixa de quatre cursos (240 ECTS) per als graus oficials i dificultava l'equivalència i la col·laboració amb altres universitats europees en termes de dobles titulacions i titulacions conjuntes de països com Gran Bretanya, França o Alemanya, els quals tenen una durada de tres anys (180 ECTS) per als seus graus.

A més, s'ha d'afegir el fet que aquests canvis de directrius polítiques a Espanya van provocar implantar els màsters abans que els graus, impeding un disseny adient del mapa de titulacions a cada universitat. Per la seva banda, els màsters es van implantar en la majoria de casos a partir de la reconversió dels programes de doctorat de l'anterior ordenació amb una manca de finançament adequat. Aquesta situació s'arrossega fins a l'actualitat, en què els màsters, en general, no estan finançats a les universitats al mateix nivell que els títols de grau.

Pel que fa a l'eix de la qualitat, les exigències europees han conduït a una millora evident de la gestió dels títols universitaris, aspectes tals com la informació pública, la recollida d'informació i d'opinió relativa als diferents grups d'interès, el sistema d'indicadors, etc. han avançat exponencialment en els darrers anys. Actualment totes les titulacions oficials i, per tant, els centres i institucions disposen de sistemes de garantia de qualitat propis complementats amb processos de garantia de qualitat per part de les agències. Aquestes darreres, seguint les directrius de l'European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQUA), han establert mecanismes d'assegurament, de certificació i d'acreditació de la qualitat. Com ja hem dit, aquests sistemes de qualitat han comportat

un avançament enorme de les universitats, però, per ser justs i segons el nostre parer, cal comentar que aquests indubtables efectes positius han afectat pobrament de forma directa el dia a dia de la docència. Les innovacions en aquest darrer aspecte es deuen, en general, a la bona voluntat dels ensenyants que de forma voluntària i poc reconeguda han modificat la docència. S'ha d'afegir que la implantació dels sistemes de qualitat de les titulacions ha suposat un augment significatiu de la burocratització, un aspecte molt criticat per diversos sectors de les institucions universitàries, entrant en competència aquestes tasques de gestió amb les activitats docents i de recerca del professorat que participa en les comissions de qualitat de les titulacions.

En referència amb l'eix del reconeixement de títols i qualificacions en tota la regió europea, en primer lloc, s'ha d'aclarir que l'educació no és una competència comuna a la UE i que, per tant, els títols obtinguts en un altre país han de passar per un procés d'homologació (amb una durada màxima de sis mesos) el qual s'ha de demanar, en el nostre cas, al Ministeri d'Educació per tenir validesa al país de destinació. Un procés més automàtic és quan una persona vol ampliar els seus estudis a una universitat que pertany a altre país europeu; en aquest cas, la universitat de destinació fa un reconeixement del títol obtingut per tal que l'estudiant pugui cursar un següent nivell o cicle. Finalment, la competència en economia és comuna a la UE i, per tant, hi ha lliure circulació de ciutadans, mercat únic i la possibilitat d'exercir professions fora dels països on s'han cursat els títols universitaris. Aquest fet preveu un procés de reconeixement (amb una durada màxima de tres mesos) dels efectes professionals dels títols associats a professions que tenen directiva europea.

El sistema de registre de títols descrit abans també dificulta la implementació del SET a Espanya. Així, per exemple, al voltant del que podria ser una antiga llicenciatura com la d'Administració i Direcció d'Empreses (LADE), figuren al RUCT més de mig centenar de títols de grau diferents, amb variacions significatives quant a les seves competències i als resultats d'aprenentatge. A més si tenim en compte que el pla d'estudis d'un grau pateix modificacions, molt sovint, cada dos o tres cursos ens trobem amb una variabilitat enorme d'aspectes que ha de recollir el SET d'un titulat determinat. L'enorme quantitat de títols universitaris existents al nostre país juntament amb les, pràcticament, contínues modificacions que pateixen dificulten que aquest instrument pugui realitzar la funció per la qual va ser creat.

En aquest punt i seguint l'anàlisi de l'eix del reconeixement, cal reflexionar sobre la funció social de la universitat. Des de la Constitució espanyola de 1978, es va apostar pel model humboldià, que entén, entre d'altres coses, que el sistema d'educació superior ha d'integrar docència i investigació. Aquest fet ha suposat estendre un model d'institució universitària en el qual el professorat —denominat personal docent i investigador (PDI)— ha d'investigar, impartir docència i gestionar, fet distintiu del que succeeix a altres països europeus. Apostar per aquest model d'universitat, en principi, no va ser una mala decisió, la integració de la docència i de la investigació té el seu origen a l'Alemanya d'entreguerres i té el seu màxim exponent en els Estats Units. Però la implantació d'aquest fet ha suposat estendre un model d'institució universitària omnímoda, on tot el seu personal ha de fer de tot, docència i investigació; on tots els sabers, coneixements i titulacions han d'estar necessàriament en aquesta línia. Al llarg d'aquests anys, no ha importat que es tractés d'una universitat de recent creació, sense una massa crítica suficient en capital humà i en mitjans per emprendre una investigació a un nivell acceptable. Més encara, s'ha dirigit els acadèmics via incentius de carrera professional

cap a la investigació en detriment de la docència. Sense tenir prou en compte que la investigació requereix recursos de manera exponencial i que tal vegada fos més encertat concentrar esforços i no diluir-los entre tot el sistema, en favor d'una democratització de la ciència o de la investigació.

Un dels fets que no sembla afavorir el nou paradigma educatiu és que la formació del professorat i la docència no són incentivades com correspondria. Més encara, el professorat universitari sap perfectament que el balanç entre el pes de la docència i el de la investigació en el seu currículum està totalment decantat cap a la investigació. Els estudiants acudeixen a la universitat cercant, fonamentalment, formació, mentre que els seus acadèmics per poder promocionar es veuen obligats a adreçar els seus esforços principalment cap a la investigació. El binomi ensenyament-investigació és objecte de debat i d'anàlisi de manera reiterada a multitud d'articles i documents centrats en aquest dilema.

Per poder promocionar, el docent universitari ha de tenir els sexennis de recerca necessaris per fer-ho i aquests s'aconsegueixen de forma molt rigorosa i diferencien un professor d'un altre. El barem per avaluar la investigació està clarament definit i se centra, bàsicament, en la quantitat i qualitat d'articles científics i projectes de recerca. Mentre que en relació amb els aspectes docents l'escenari és bastant diferent. Els quinquennis es concedeixen, pràcticament de manera automàtica, al contrari del que succeeix en el cas dels sexennis de recerca. Aspectes tals com la formació del professorat, la innovació docent, la tutorització de l'alumnat, etc. pràcticament no tenen valor en el currículum. És veritat que la majoria de comunitats autònomes proporcionen complements específics per incentivar la qualitat i l'excel·lència en la seva tasca docent. No obstant això, el desequilibri apuntat ens convida a tenir dubtes importants sobre si aquest model és el més idoni per fer front a un dels principals reptes del procés de convergència europea, concretament al referit al canvi de paradigma educatiu i a la consideració que l'alumnat és el centre del procés d'ensenyament-aprenentatge.

Un aspecte important que també cal esmentar, tal com apunta Toledo (2015), és la insuficient formació docent per part del professorat universitari, per a fer front al repte de dur a terme una implantació real de l'ECTS i un canvi en la metodologia docent cap a un aprenentatge per competències. De fet, dins el sistema educatiu espanyol, el professorat universitari és l'únic al qual no s'exigeix una formació docent específica i els processos de selecció donen més pes a la trajectòria investigadora que a la docent. Toledo (2015) també fa incidència en el nivell de competència en llengües estrangeres del professorat, el qual afecta directament sobre la internacionalització de la institució universitària i la mobilitat del professorat i de l'alumnat. No obstant això, s'ha de dir que durant el procés de convergència les universitats espanyoles han estat organitzant i incentivant fins ara activitats de formació en innovació docent en les quals el personal docent ha participat de forma voluntària.

4. CONCLUSIONS

La universitat espanyola ha aconseguit superar importants reptes sobre els tres eixos fonamentals de l'EEES: l'adopció d'una estructura llegible i comparable de titulacions, la implantació de sistemes de garantia de qualitat tant en la seva vessant interna com externa, la implantació de l'ECTS i del

SET, així com la utilització de metodologies docents més innovadores i centrades en l'estudiant. Aquest procés de convergència europea ha suposat una millora substancial en l'adaptació del nostre sistema nacional de titulacions universitàries al marc europeu, afavorint el reconeixement de títols i qualificacions, la mobilitat d'estudiants i professorat, així com una millora en la gestió, transparència i funcionament de les titulacions.

No obstant això, al llarg del present treball s'han apuntat una sèrie de dificultats que han llastat l'adaptació de la universitat espanyola a l'espai europeu i que es poden sintetitzar al voltant de l'autonomia i la governança universitària determinada per la Llei orgànica d'universitats, l'insuficient finançament d'aquest procés de convergència per part del Govern central i de les comunitats autònomes, els canvis de directrius polítiques i certs aspectes de la legislació que impedeixen, en part, l'equivalència i la comparabilitat de títols respecte a altres països, l'excessiva burocratització de certs aspectes acadèmics derivats de la implantació dels sistemes de garantia de la qualitat, així com la insuficient formació docent i reconeixement de l'activitat docent front a l'activitat investigadora del PDI de les universitats.

Tant la Conferència de Rectors de les Universitats Espanyoles (CRUE) com els responsables en matèria d'universitats de les comunitats autònomes han demanat al Ministeri de Ciència, Innovació i Universitats una nova llei d'universitats i un estatut del personal docent i investigador, per tal d'adaptar la legislació a les noves demandes i reptes actuals, en el context europeu, que han de fer front les nostres universitats. Esperem que aquestes demandes i treballs de reflexió com el nostre puguin contribuir a la millora de la qualitat de la formació i de la investigació universitària del nostre país.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Bologna Working Group on Qualifications Frameworks (2005). A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area. Recuperat 16 de juliol de 2019 a <http://www.ecahe.eu/w/index.php/Framework_for_Qualifications_of_the_European_Higher_Education_Area>

Bricall, J. M. (2000). *Informe universidad 2000*. Barcelona: Conferencia de Rectores de Universidades Españolas.

De Miguel, M. (2006). *Modalidades de enseñanza centradas en el desarrollo de competencias*. Oviedo: Ediciones de la Universidad de Oviedo.

Declaració de Bergen (2005). Recuperat 16 de juliol de 2019 a <http://institucional.us.es/ees/formacion/html/bergen_declaracion.htm>

Declaració de Bolonya (1999). Recuperat 16 de juliol de 2019 a <http://www.udl.cat/export/sites/universitatlleida/ca/galleries/docs/galeria_down/Declaracio_de_Bolonya__Catala.pdf>

Declaració de Praga (2001). Recuperat 16 de juliol de 2019 a <http://www.ees.es/pdf/Praga_ES.pdf>

Estermann, T.; Nokkala, T. i Steinell, M. (ed.) (2011). *University Autonomy in Europe II: The Scorecard*. Brussels: European University Association.

Haug, G. (2011). Lliçó inaugural del curs 2011-2012 a la Universitat Oberta de Catalunya. Recuperat 16 de juliol de 2019 a <https://www.uoc.edu/inaugural11/_media/haug-inaugural11-esp.pdf>

Krüger, K.; Parellada, M.; Samoilovich, D. i Sursock, A. (ed.) (2017). *La reforma de la governanza en los sistemas universitarios europeos. Los casos de Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal*. Barcelona: Fundación CYD.

Magna Charta Universitatum (1988). Recuperat 16 de juliol de 2019 a <<http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/spanish>>

Mateos, V. L. i Montanero, M. (2008). *Diseño e implantación de títulos de grado en el espacio europeo de educación superior*. Madrid: Narcea Ediciones i Edicions UIB.

Miras, M.T. (2013). *Propuestas para la mejora de la calidad y la eficiencia del sistema universitario español*. Madrid: Ministerio de Educación.

Montaño, J. J. i Pinya, C. (2009). *Orientacions i criteris de la UIB per adaptar la docència a l'EEES*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears.

Tarrach, R. (2011). *Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana. Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la EU2015*. Bruselas: Unión Europea.

Toledo, G. (2015). «The spanish university and bologna process: considerations for this analysis». *A Actualidades Investigativas en Educación*, 15 (2), 1-23.