

Bolonia desde el Parlamento Español: 10 Años de Política Universitaria

MONTSERRAT PALMA I MUÑOZ

Diputada
Portavoz de Ciencia e Innovación
Grupo Parlamentario Socialista
Congreso de los Diputados
montserrat.palma@diputada.congreso.es
www.congreso.es

RESUMEN

A propósito del décimo aniversario de la firma de la Declaración de Bolonia, que ha motivado la mayor reforma de la educación superior en el continente europeo, el estudio de lo acontecido al respecto en el Congreso de los Diputados de España durante este mismo periodo, constituye una perspectiva ilustrativa de cómo se ha desarrollado la política universitaria en España durante estos diez años. Del análisis de la actividad parlamentaria que se realiza en este artículo puede observarse la importancia que cada asunto público tiene en la agenda de los diferentes gobiernos y los partidos políticos en las diferentes legislaturas.

A lo largo de este periodo se observa un punto de inflexión, el año 2004. Entre 1999 y 2004 prima una relativa parálisis gubernamental, que se rompe con la primera legislatura del Gobierno socialista, que empieza a definir las normas que han de guiar la reforma universitaria en España sobre todo tras la aprobación de la Ley de Modificación de la LOU, para remontar el serio retraso de cara a la cita de 2010.

El momento actual es crucial para impulsar los cambios en relación con el Proceso de Bolonia, para la modernización e internacionalización de las universidades españolas, pero también es la gran oportunidad para situarlas en el eje del nuevo modelo de desarrollo económico y social imprescindible en la Sociedad del Conocimiento del siglo XXI. Las medidas tomadas por el Gobierno socialista reflejan su plena determinación en formar parte del Espacio Europeo de Educación Superior de forma real y efectiva, ejerciendo la movilidad, la comprensión y el intercambio internacional entre los miembros de la comunidad universitaria, estudiantes, profesores, gestores, técnicos e investigadores, contando con su participación e implicación en el proceso, sobre la base de la confianza en las instituciones universitarias, el respeto a la autonomía universitaria y la necesaria rendición de cuentas.

Bolonia es la gran oportunidad aunque no la única razón para cambiar, mejorar y potenciar la educación universitaria española.

Palabras clave: Congreso de los Diputados, Espacio Europeo de Educación Superior, Gobiernos, Grupos Parlamentarios, Leyes, Reales Decretos e Iniciativas Parlamentarias.

ABSTRACT

The 10th anniversary of the Bologna Declaration is a great opportunity to study the higher education policy in Spain during the last ten years, following the development of the activity inside the Congress of Deputies. From the analysis of the Parliament activity is possible to observe the relevance given to public issues in governments and Parties agenda.

The year 2004 might be considered as a reference. Along 1999 and 2004 there was a kind of governmental paralysis broken by the socialist government that drew the rules for the higher education reform in Spain, specially after the approval of the Law "Ley de Modificación de la LOU", in order to reduce the delay in the 2010 run.

The current moment is crucial for the impulse of the changes related to the Bologna Process, for the modernization and the internationalization of the Spanish universities. Also this is an opportunity to advance in their location into the new model for the social and economic development of the Knowledge Society. The decisions made by the socialist government show its clear will to be part of the European Higher Education Area, increasing the mobility and the meeting and interchange between all the members of the university community, and making them part of the process.

Bologna is the great opportunity although it is not the only reason to change and improve the Spanish higher education.

Keywords: Congress of the Deputies, European Higher Education Area, Governments, Parliamentary Forces, Laws, Royal Decree and Parliamentary Initiatives.

Introducción

Para las universidades europeas en general y las españolas en particular, el décimo aniversario de la Declaración de Bolonia ofrece una magnífica oportunidad para analizar y valorar la evolución de las políticas universitarias durante esta última década. Nos encontramos pues en un magnífico momento para revisar lo que ha ocurrido en la educación universitaria europea y española durante estos diez años y muy especialmente, para hacer balance de la situación, así como formular algunas propuestas de futuro. La perspectiva que pretendemos ofrecer en este artículo es la que nos ha proporcionado la atalaya parlamentaria en estos diez años. El Congreso de los Diputados ha vivido al igual que otras instituciones los cambios, debates y polémicas sobre la educación universitaria, desde el debate político y las reformas legislativas que se han llevado a cabo por distintos gobiernos. Así pues, también desde el Parlamento hemos podido tomar el pulso a los cambios en la universidad y encontrar explicaciones tanto a las fortalezas como a las dificultades que el proceso de convergencia europea en educación superior ha puesto de manifiesto en España.

1. Antes del 99

A partir de 1983, con la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU) y la posterior transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de educación superior, las universidades españolas emprendieron un importante y exitoso proceso de profundas transformaciones, que representó la democratización de la institución universitaria y la superación de las limitaciones impuestas por el largo período de la dictadura franquista, con la conquista de la autonomía universitaria, así como la transformación de la estructura educativa y los planes de estudio.

La década de los ochenta y la de los noventa constituyó el período más expansivo de la historia de la Universidad española alcanzando, a día de hoy, uno de los porcentajes más altos de Europa en número de estudiantes universitarios entre la población de 25 a 34 años, un 39%, superando desde 2007 la media europea. El espectacular aumento del número de estudiantes a lo largo de los años 80 y 90-63% entre 1987 y 1997-; del número de profesores e investigadores,-53.500 profesores en 1988, 91.000 en 1998, más de 102.000 en 2008-; del número de universidades públicas y privadas, que en 1985 eran 35 y a día de hoy son 77, ha generado nuevas dinámicas en el entorno universitario y en su relación con la sociedad, no exentas de tensiones y ciertos episodios convulsos.

Mientras en España a lo largo de los años ochenta el desarrollo de la LRU permitía alcanzar el mayor impulso para la educación superior, en 1988, en Bolonia, casi 400 universidades firmaban la Carta Magna para proclamar y defender la autonomía universitaria y la libertad académica.

A principios de los noventa se escucharon ya algunas voces que reclamaban cambios en el marco legislativo español. Hubo algún intento de reforma de la LRU, estimulado principalmente por la precarización de un sector importante del profesorado. El incremento de profesores universitarios se concentró en la figura del profesor asociado, propuesta para contratar profesionales externos a la universidad que aportan su visión y su experiencia profesional a través de la docencia, pero que se utilizó para dar repuesta al necesario incremento de plantilla, a pesar de las limitaciones económicas. La reforma no prosperó y el cambio de Gobierno del Estado en 1996 introdujo nuevas claves, que podrían resumirse sobretudo en la primera legislatura del Partido Popular (PP) en una alarmante ausencia de política universitaria, dejando discurrir los acontecimientos en unos momentos en los que más que nunca hubiera sido necesaria una clara dirección y apoyo político para impulsar los cambios que en el entorno europeo e internacional se estaban planteando (Comisión Europea, UNESCO, Conferencia de Rectores Europeos). ...nos alarma lo que juzgamos una ausencia de política en enseñanza superior, que se manifiesta en la paralización de proyectos importantes y muy aceptados mayoritariamente, en el enfrentamiento de sectores políticos y académicos, en el reducido papel que últimamente juega un organismo de coordinación tan importante como el citado Consejo de Universidades" (Michavila y Calvo, 1998, p. 18).

Entre 1996 y 1998 se intensifican las reivindicaciones sobre la regularización y estabilización de los profesores asociados a tiempo completo, de los titulares de escuela universitaria doctores o los profesores maestros de taller. Sin embargo, el debate parlamentario y político se limita a la conveniencia o no de reformas en el ámbito del profesorado y a algunos temas muy puntuales, que aunque aparentemente tienen carácter local, no dejan de ser muy simbólicos en relación con la política universitaria del gobierno del PP. Fueron motivo de debate los incidentes en la Universitat Autònoma de Barcelona a raíz de la visita del presidente Aznar o bien la creación de la Universidad Miguel Hernández de Elche, en contra de la opinión del Consejo de Universidades. Ambos temas remiten al debate sobre los fundamentos de la autonomía universitaria y la libertad académica. Mientras, en el resto de Europa y del mundo la atención se centra en París, con la celebración de la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO y con la firma de la Declaración de la Sorbona por parte de Francia, Alemania, Reino Unido e Italia, para impulsar una "zona europea dedicada a la Educación Superior", con el objetivo de adaptar la estructura y los currícula de los Estados miembros para reforzar los intereses comunes en beneficio de Europa, de sus estudiantes y en general de sus ciudadanos, así como mejorar la calidad y la competitividad internacional de las universidades europeas.

Curiosamente, de esta época encontramos una sola iniciativa parlamentaria que analiza una cuestión más o menos próxima a lo que se estaba debatiendo en otros países. Se trata de una pregunta parlamentaria en la Comisión de Educación y Cultura, en mayo de 1998, sobre una propuesta de modificación del Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, que establece las directrices generales comunes de los planes de estudio universitarios, en relación con la "redefinición del crédito como unidad de valoración de las enseñanzas" que pretende "incorporar a la noción de crédito las actividades académicas tuteladas, junto a la enseñanza directa teórica y práctica" (Diario de Sesiones- Congreso de los Diputados. Comisiones, nº 404, p. 11875, VI legislatura, año 1998). Podemos ver que de manera incipiente se analiza lo que después

acabaría siendo la redefinición del crédito con criterios comunes para los países integrados en los acuerdos de Bolonia o créditos ECTS, aunque la preocupación explícita y principal en este debate eran las consecuencias que una nueva regulación del crédito podía tener sobre el régimen de dedicación del profesorado.

Al año siguiente la iniciativa de los cuatro ministros en La Sorbona se amplía al compromiso suscrito por 29 países en la Declaración de Bolonia. Aunque España es uno de los países firmantes, la repercusión tanto en la opinión pública como en la agenda política es prácticamente nula, al menos de forma inmediata.

2. De Bolonia a la LOU

A finales de 1998, entre las Declaraciones de Sorbona y Bolonia, en España se suscita un interesante debate sobre el futuro de la Universidad y sobre el modelo de educación superior para el siglo XXI desde el propio entorno universitario pero fuera del Parlamento. La CRUE, ante la inactividad del Gobierno de José M^a Aznar, ante el letargo en el que había sumido al Consejo de Universidades, hasta entonces principal órgano de deliberación y propuestas en materia de política universitaria, decide impulsar un proceso de debate académico y social sobre los grandes temas de la Universidad y encomienda a Josep M^a Bricall, exrector de la Universitat de Barcelona y presidente de la Conferencia de Rectores Europeos, la dirección de un proceso de análisis, debate y propuestas sobre el sistema universitario español. El informe "Universidad 2000" se elabora a lo largo del año 1999 y parte de la convicción de que es necesario un cambio profundo en la universidad en España, en Europa y en general en todo el mundo, y se plantea como un instrumento para el debate con la participación de todos los sectores implicados, para destacar los interrogantes y problemas que plantea el sistema universitario y para proponer soluciones ya ensayadas. En la introducción de dicho informe se alerta de "la tentación de no tocar nada, tan atractiva como suicida". Buena parte de los análisis, reflexiones o llamadas de atención que aporta coinciden con las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la UNESCO celebrada en París en mayo de 1998. También introduce como elemento fundamental de la reforma los principios de la Declaración de Bolonia, con el objetivo de superar los obstáculos para la movilidad, la armonización y la apuesta por la calidad.

Casi simultáneamente a la Declaración de Bolonia, el 30 de junio de 1999, unos días después de su firma en la bella ciudad italiana, se produce en el pleno del Congreso de los Diputados un acalorado debate entre el Gobierno y la oposición del Grupo Parlamentario Socialista sobre política universitaria. Se habló de financiación, de becas, de las pruebas de acceso a la universidad, de profesorado, incluso de movilidad, en el ámbito nacional. Hubo una clara mención al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) (Diario de Sesiones- Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, n^o 251, pp.13378-13387, VI legislatura, año 1999) con el reproche formulado al Gobierno por parte de la portavoz del Grupo Parlamentario Socialista por la ausencia de España en la Declaración de la Sorbona del año anterior.

A partir de marzo del 2000 la mayoría absoluta del PP impone una serie de reformas impulsadas exclusivamente "de parte". Una de ellas es la Ley Orgánica de Universidades, de 21 de diciembre de 2001 (LOU), que a pesar de ser aprobada casi dos años después de la Declaración de Bolonia, firmada por España, no modificó la estructura básica de las enseñanzas universitarias ni estableció los instrumentos necesarios para impulsar la integración del sistema universitario español en el EEES. La reforma legislativa se llevó a cabo con la oposición de la mayor parte de la comunidad universitaria y de todos los grupos políticos excepto Convergència i Unió (CIU), vulnerando una de las condiciones indispensables para la mejora y la modernización: la confianza en las instituciones universitarias. El trámite de la ley se produce entre septiembre y diciembre de 2001, pocos meses después de la Convención de Salamanca los días 28 y 29 de marzo de 2001, reunión preparatoria de la primera cumbre bianual de ministros de educación superior en Praga el 19 de mayo de 2001, para profundizar en los principios, concretar medidas y establecer prioridades para desarrollar los acuerdos de Bolonia. Tanto el Mensaje de Salamanca como el Comunicado de Praga abordan como temas fundamentales en la construcción del EEES: la garantía de la calidad, la movilidad y confianza entre las instituciones universitarias, la defensa de la educación como servicio

público y de la autonomía universitaria. Se insiste especialmente en la necesaria participación de las universidades y los estudiantes en el diseño y se reafirma el compromiso de culminar el proceso para el año 2010. Unos meses más tarde, en el Parlamento español, el debate de la nueva ley de universidades muestra cómo el gobierno no incorpora en el texto legislativo ninguna referencia al EEES con el argumento de que hay tiempo hasta el año 2010, siendo duramente criticado y enmendado por el principal grupo de la oposición, el Grupo Parlamentario Socialista, a través de su portavoz, la diputada Carme Chacón: "...olvidarse en el año 2001 de Europa en una nueva ley de universidades es bien una irresponsabilidad por parte de todos, pero especialmente por quien redactó el texto, el Ministerio, o bien la prueba del nueve de que el Gobierno español quiere-y es su voluntad- redibujar nuestra universidad en blanco y negro (...). No hubiera servido de mucho que alguien tratara de convencernos, como ha tratado de hacerlo el secretario de Estado, de que la ley no olvida nada, sino que simplemente espera en materia de integración europea, porque hasta el año 2010 hay tiempo para proceder a una acomodación con Europa" (Diario de Sesiones- Congreso de los Diputados. Comisiones, nº 344, p. 11127, VII legislatura, año 2001). Otros portavoces como el señor González de Txabarri Miranda, del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), también se expresaron en este sentido: "... lo que el Partido Nacionalista Vasco está solicitando es que se abra este proyecto de ley al contexto europeo en la línea de la Declaración de Bolonia y que se primen los criterios de calidad y excelencia (...). Es fundamental disponer de una nueva ley universitaria que posibilite que las universidades puedan aumentar su participación en las redes internacionales del conocimiento (...). Este proyecto de ley presenta un modelo universitario de la Europa de los años cincuenta; ustedes lo han rescatado del baúl de los recuerdos (...). De poder ser el motor del cambio de la universidad puede convertirse en el lastre del cambio..." (Diario de Sesiones- Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, nº 108, pp. 5261-5263, VII legislatura, año 2001). Finalmente, sobre la base de una enmienda del Grupo Parlamentario Socialista, se incorporó un nuevo título XIII sobre el EEES que hacía referencia a la implantación generalizada del suplemento al título y del nuevo sistema de créditos ECTS, de hecho ya acordado previamente por la CRUE. La LOU se aprobó con los votos del PP y los de CIU.

En cualquier caso, la LOU de 2001 fue una oportunidad perdida en un momento clave de transformación de las universidades en toda Europa. Lejos de dar respuesta adecuada a las demandas que desde finales de los años noventa existían acerca de la necesidad de llevar a cabo las reformas, la LOU sometió a las universidades públicas a un proceso constituyente que alteró durante mucho tiempo la vida cotidiana de estas instituciones, en un momento que debían dirigir sus esfuerzos a hacer frente a una reforma en la educación superior impulsada desde el entorno internacional. No permitió, pues, abordar muchos de los problemas que eran urgentes en la universidad (reforma titulaciones al EEES, impulso de nuevas metodologías, mejora de la calidad, aumento de becas y ayudas,...). Cabe señalar, como dato sintomático de los efectos, buscados o no, de la legislación y la política del PP, el espectacular aumento durante estos años de los centros universitarios privados. Si la LOU tuvo algún efecto positivo fue provocar el convencimiento general de que sería imprescindible reformar la ley en cuanto fuera posible, cuanto antes mejor.

El corto desarrollo de la LOU entre 2001 y 2003 alumbró dos reales decretos, precisamente de las dos únicas cuestiones en clave de convergencia europea que habían sido incorporadas a la ley: el Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, publicado en el BOE de 18 de septiembre de 2003, para regular las nuevas unidades de cuantificación del trabajo del estudiante o créditos ECTS y el Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto, por el que se establece el procedimiento para la expedición por las universidades del Suplemento Europeo al Título, publicado en el BOE de 11 de septiembre 2003.

El desarrollo de la nueva Ley Orgánica de Universidades en clave europea fue escandalosamente limitado pero, eso sí, sometió a todas las universidades españolas a un atropellado proceso de elaboración y aprobación de nuevos estatutos y reglamentos, a la convocatoria de elecciones para la renovación de todos los órganos de gobierno, que alteró la vida universitaria de una forma absolutamente absurda e improductiva y que impidió a las universidades españolas seguir ritmos similares a los que estaban llevando

la mayoría de universidades europeas en la construcción del EEES. Aunque hay que señalar que muchas universidades, sin el apoyo de la Administración General del Estado, siguieron participando de algunos proyectos europeos como Tuning o la elaboración de los libros blancos para las nuevas titulaciones. El deficitario balance sobre la adaptación del sistema universitario español al EEES quedaría, años más tarde, claramente reflejado en el quinto estudio de la Unión Europea sobre tendencias en educación Superior, *Trends V: Universities shaping the European Higher Education Area*, publicado en 2007 por la *European University Association* y que remarcaba las dificultades de España con respecto al resto de Europa por "su enfoque marcadamente regional", siendo uno de los últimos países, junto a países como Suecia y Portugal, en implementar la estructura de tres ciclos prevista en la Declaración de Bolonia. Respecto a la consecución de una verdadera autonomía universitaria, a su vez vinculada al necesario impulso de los aspectos relacionados con la garantía de calidad, el informe también apuntaba que las universidades españolas se "sienten" en general menos autónomas que las instituciones europeas.

3. 2004, por fin mirando a Europa

Hasta 2004, con la llegada al Gobierno del Partido Socialista, no se plantea seriamente una reforma legislativa que permita incorporar el sistema universitario español al proceso de reforma que experimenta toda Europa. Durante 2004 y 2005 se elaboraron los primeros borradores de la modificación de la LOU, con el objetivo de incorporar las reformas necesarias, pero también con el ánimo de no someter a las universidades a otro proceso "refundacional", como el que había generado la LOU de 2001, que hubiera producido una segunda parálisis que las universidades no se podían permitir. Ya desde los primeros pasos se indicó que las reformas debían disponer de una base firme y consensuada, impulsar los cambios imprescindibles y profundos sin alterar la vida académica así como acomodar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia universitaria con el principio de autonomía de las universidades.

Por otra parte, a partir de 2004 España recuperó su presencia en los grupos de trabajo, debate y seguimiento sobre Educación Superior en Europa, como el *Bolonia Follow Up Group*, siendo miembro de su *board* y de diversos grupos de trabajo en su estructura. El recuperado interés de nuestro país por la organización de las enseñanzas universitarias acorde con el EEES pudo observarse rápidamente con la participación de España en el programa de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea sobre "Modernización de la Educación Superior en Europa", desarrollando numerosos trabajos sobre el modelo de enseñanza y aprendizaje, sobre la planificación e implementación de la reforma curricular, con el fin de promover buenas prácticas ya ensayadas en otros países europeos en los que ésta ya llevaba años funcionando.

En 2005 el propio impulso gubernamental a las reformas en clave europea propicia la aprobación -algo precipitada y que después sería substancialmente modificada- de dos decretos para impulsar la reforma de las enseñanzas universitarias: el Real Decreto 55/2005 de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de Grado y el Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Postgrado. Los reales decretos dieron pie a que se iniciaran cambios como la implantación de los nuevos estudios de máster. A esta convocatoria se lanzaron muchas universidades sin haber definido un modelo suficientemente sólido y claro, con la aparición de discrepancias importantes entre las Administraciones autonómicas, con competencias en materia de programación, organización y gestión universitarias, la Administración General del Estado y las propias universidades. Fue motivo de controversia la propia estructura de las enseñanzas, en principio flexible para el Grado entre 180 y 240 créditos, y entre 60 y 120 para el máster, el carácter oficial y de precio público para el máster y la definición de un nuevo catálogo de titulaciones, con tendencia a reducir el número de títulos. Estos debates provocaron cierta confusión e incertidumbre y fueron el origen de las primeras protestas de los movimientos anti-bolonia. A pesar de estas dificultades, un nuevo clima invadió el período previo a la modificación de la LOU y, desde nuestro punto de vista, a diferencia de la etapa anterior, el espíritu crítico y polemizador propio de la institución universitaria fue acogido por los

responsables políticos como un factor constructivo para la elaboración de la nueva legislación. Fuera del Parlamento, las universidades-a través de la CRUE y el Consejo de Coordinación Universitaria- recuperan la colaboración con la Administración; por sólo citar dos documentos producto de los numerosos foros de análisis y debate que se impulsan en 2005 y 2006, destacamos por su incidencia posterior en la reforma legislativa, "La organización de las enseñanzas universitarias en España", publicado en septiembre de 2006 por el Ministerio de Educación y Ciencia, en el que se propone una nueva organización de las enseñanzas universitarias y se introduce el Registro de Universidades, Centros y Títulos que sustituiría al tan polémico, por otra parte tan atípico en el panorama internacional, catálogo oficial de títulos. También, formulando propuestas para el diseño de las nuevas titulaciones, en diciembre de 2006 el MEC publica un documento de trabajo sobre "Directrices para la elaboración de los títulos universitarios de Grado y Máster" en el que se describe el procedimiento para la elaboración e inscripción en el registro de los nuevos títulos. En el Congreso de los Diputados se producen numerosas comparecencias de altos responsables gubernamentales para el debate de las reformas pero consideramos de especial interés destacar la sesión parlamentaria de la Comisión de Educación y Ciencia, del 28 de junio de 2005, en plena polémica sobre la reforma del catálogo de titulaciones, después de la publicación de los reales decretos de enero de 2005. A esta sesión acudieron, a solicitud del Grupo Parlamentario Popular, los rectores presidentes de las cuatro subcomisiones del Consejo de Coordinación Universitaria encargadas de la adaptación de los títulos universitarios al "Proceso Bolonia", para informar de los trabajos llevados a cabo. En dicho debate, intenso y prolífico, con la participación de la práctica totalidad de los grupos parlamentarios, se analizaron a fondo -nos atreveríamos a decir que por primera vez en sede parlamentaria- los diferentes aspectos fundamentales de las reformas necesarias para la integración del sistema universitario español en el EEES. Durante las semanas previas a la comparecencia, los medios se habían hecho eco de la polémica "podá" a la que se sometía el catálogo de títulos o la supuesta desaparición de Historia del Arte y Humanidades, entre otras titulaciones. El debate puso de relieve básicamente tres cosas: que el modelo español era muy diferente del de los países de nuestro entorno, que necesitábamos debatir sobre el tema porque no se había hecho antes y que sobre estas cuestiones la utilización oportunista y demagógica por parte de determinados sectores universitarios y políticos distorsiona fácilmente el necesario debate.

Aunque el motivo de la comparecencia de los rectores en el Congreso de los Diputados era la reforma de las titulaciones, se analizaron aspectos relacionados con la regulación de las profesiones y su relación con las titulaciones académicas, las metodologías docentes, los procedimientos de evaluación para asegurar la calidad, las competencias y responsabilidades en la planificación y programación de las enseñanzas, los costes económicos, la relación de la universidad con el entorno social y económico, etcétera. Las aportaciones tanto de los rectores como de los portavoces al hilo de esta sesión parlamentaria serían fundamentales para la posterior redacción del Proyecto de Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Universidades. Es imposible referir aquí todas las citas que nos parecen interesantes. Como muestra sólo algunas palabras del rector de la Universidad Autónoma de Madrid, Ángel Gabilondo, como presidente de la subcomisión de Humanidades, actual presidente de la CRUE: "... hemos buscado propiciar la homologación, la movilidad, el desarrollo de la actividad profesional, la adecuada inserción laboral, también la respuesta a las demandas sociales, lo cual no implica-aunque ahora hay un debate social sobre ello- mercantilizar los estudios ni entregarlos al puro interés del mercado, pero sí es indispensable responder a las demandas sociales (...). Más que hacer un catálogo clausurado, un mero listado... nos hemos guiado por los criterios de flexibilidad, versatilidad y transversalidad de los estudios, por la capacidad de evitar la rigidez que a veces tienen, o el aislamiento o la incomunicación de algunos de ellos. El proceso de armonización de los estudios ni está al margen-esto es una consideración que espero que no sea lateral- ni puede considerarse aisladamente del proceso de constitución de Europa y sus dificultades. Estos procesos van unidos y pueden vincularse incluso con la denominación. Así que a mí me gusta hablar de la constitución europea del espacio de educación superior o, si se quiere, de la constitución del espacio europeo de educación superior. Vamos a correr los avatares de la mano y ya vemos que las dificultades son grandes y también lo serán para construir un espacio europeo de educación, pero estamos en ello." (Diario de Sesiones- Congreso de los Diputados. Comisiones, nº 338, p. 4, VIII legislatura, 2005).

4. 2007, la Ley de universidades para el EEES

La Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se Modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOMLOU), se debatió en el parlamento español-Congreso de los Diputados y Senado- entre septiembre de 2006 y abril de 2007. Previamente, durante 2005 y 2006, como hemos indicado en el apartado anterior, el diálogo y el debate en distintos foros, con los diferentes sectores de la comunidad universitaria, había sido intenso. Durante la tramitación parlamentaria se produjeron en gran número los contactos formales con asociaciones de estudiantes, grupos políticos, sindicatos y agentes sociales, gobiernos autonómicos, conferencia de rectores, de tal forma que el texto original propuesto por el Gobierno incorporó posteriormente aportaciones, matices, cambios que en forma de enmiendas acordadas con la mayoría de grupos parlamentarios, permitieron a lo largo de los ocho meses de trámite tejer un texto legislativo producto de un trabajo muy minucioso, depurado, debatido a fondo, contemplando todas las posibilidades, con el convencimiento compartido por la mayoría de grupos políticos de que el marco legislativo que estábamos construyendo debía permitir reformas de gran calado en el sistema universitario español sin alterar la normalidad de la vida académica y permitiendo recuperar el tiempo perdido en la incorporación de las universidades españolas al EEES. En comisión se aprobaron 48 transaccionales, de las cuales 17 fueron apoyadas por el PP, que fue el único grupo que se opuso a la ley en la votación final de conjunto. Más de la mitad de la ley se aprobó sin votos en contra.

En las palabras de la entonces ministra de Educación y Ciencia, Mercedes Cabrera, en la sesión plenaria donde se aprobó definitivamente la ley, se resumían los siguientes objetivos: "va a permitir que nuestras universidades respondan eficazmente a las demandas que hoy plantea la sociedad española (...), también caminar junto a las mejores universidades europeas en la construcción de ese Espacio Europeo de Educación Superior. Y no solamente vamos a caminar con las universidades europeas, sino con todas las mejores universidades del mundo (...). Se trata de una reforma que va a potenciar la libertad y la creatividad, que va a reconocer y a premiar la responsabilidad de las universidades, que va a liberar energías en las universidades para responder a esos desafíos del futuro (...). Estamos convencidos de que es un momento pleno de oportunidades para nuestro sistema universitario y, porque lo creemos así, hemos buscado el máximo consenso" (Diario de Sesiones- Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, nº 246, p. 12381).

Entre muchas otras novedades referidas a la docencia, la investigación y la transferencia de tecnología, la gestión, la gobernanza y la participación, por citar las más relevantes en relación con el "Proceso de Bolonia", la LOMLOU establece la nueva estructura de las enseñanzas universitarias en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado, elimina el catálogo de títulos y articula un nuevo procedimiento para el diseño, verificación, evaluación y registro de los nuevos títulos oficiales sobre la base de una apuesta decidida, no sólo por la convergencia europea sino también por un nuevo modelo de enseñanza basado en la formación de calidad y en la voluntad de potenciar la autonomía de las universidades, a la vez que aumenta la exigencia de rendir cuentas sobre el cumplimiento de sus funciones. Para ello se modifica el sistema de selección del profesorado, permitiendo que las universidades seleccionen a los profesores previamente acreditados; se refuerza el papel de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y la Acreditación (ANECA) y las agencias autonómicas; se define un nuevo sistema de relación entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las universidades para una relación clara y fluida de acuerdo con las competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, mediante la creación del Consejo de Universidades para la cooperación y coordinación en el ámbito académico y la Conferencia General de Política Universitaria para articular las relaciones intergubernamentales.

5. 2009, la implantación real del EEES

Desde abril de 2007 hasta hoy, la LOMLOU se ha ido desarrollando a través de distintos decretos y normativas-sobre acreditación y selección de profesorado, sobre el acceso a los estudios universitarios, sobre la verificación y registro de títulos, entre otros-, el primero de los cuales fue el Real Decreto

1393/2007, de 29 de octubre por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias y, en proceso de elaboración y debate, destacamos los que habrán de definir y regular el Estatuto del estudiante universitario y la creación del Consejo del Estudiante Universitario, así como el Estatuto del Personal Docente e Investigador de las universidades españolas. Llevamos pues apenas dos años para que definitivamente el proceso de adaptación al EEES sea una realidad y es incuestionable que hemos avanzado mucho más en tres años que en los ocho anteriores.

Decía recientemente la ministra de Ciencia e Innovación, Cristina Garmendia, en una comparecencia parlamentaria lo siguiente: ... recordarles no sólo que Bolonia ha estado presente en la última década de la política universitaria española sino que, además, ha sido una de las razones fundamentales por las que la educación universitaria ha sido objeto de cambios a lo largo de este período". (Diario de Sesiones-Congreso de los Diputados. Comisiones, nº 192, p.4, IX legislatura, 2008). Se refería también la ministra a que desde 1999 el Congreso de los Diputados había atendido en 74 ocasiones asuntos relacionados con el Espacio Europeo de Educación Superior o el "proceso de Bolonia" y en su repaso a "cómo el EEES se había ido materializando de forma silenciosa hasta hacerse presente en la agenda actual del Ministerio de Ciencia e Innovación", ponía de manifiesto que únicamente en los últimos cuatro años de los diez del proceso de Bolonia, se pusieron en marcha medidas y acciones para estar de verdad en el proceso, no sólo legislativas sino también políticas activas que han supuesto un importante incremento de los recursos para becas (38% más en cuatro años), programas de apoyo a las universidades para la adaptación de los planes de estudios y mejoras de las infraestructuras.

Desde junio de 2009 se han presentado en el Parlamento español los principales programas del Ministerio de Ciencia e Innovación en política universitaria con dos vertientes fundamentales. Por una parte, continuar con el proceso de adaptación al EEES en respuesta al compromiso del Estado español con el proceso europeo de armonización de los sistemas de enseñanza superior, procurando las condiciones adecuadas para que los estudiantes puedan beneficiarse de las oportunidades de la reforma. Por otra parte, impulsar la modernización y reforma de las universidades españolas, con el objetivo de reforzar el carácter de servicio público de la educación universitaria, obtener las mayores cotas de calidad y excelencia así como para potenciar el carácter motor de la universidad para su entorno social, económico y cultural.

La mayor parte de los debates parlamentarios sobre "Bolonia" han tenido lugar durante esta última etapa. De forma singular e intensa, durante el último año, primero de la IX legislatura, el debate parlamentario ha reflejado-y está reflejando- la incertidumbre que se ha generado en el momento crucial del proceso en las universidades españolas, a un año de cumplir con el acuerdo para completar la adecuación de las enseñanzas universitarias al espacio europeo. En los distintos debates que se han producido, los temas que más han centrado la atención de los grupos parlamentarios han sido, con diferencia, el proceso de verificación e implantación de los nuevos títulos, las becas y ayudas al estudio y el funcionamiento de la ANECA, en algunas ocasiones con clara-aunque irresponsable e impropia- intención por parte de determinados sectores políticos y también universitarios, de utilizar las inquietudes, miedos y temores que cualquier proceso de cambio de esta naturaleza genera, para sembrar más confusión y, por encima de todo, obtener supuestos beneficios políticos, partidistas y, en su caso, corporativos. En este sentido destacan las intervenciones del Grupo Parlamentario Popular en las últimas sesiones de la Comisión de Ciencia e Innovación, con contenido y tono bien distinto al del resto de grupos políticos. Sin embargo, hay que resaltar que entre febrero y marzo de 2009, tanto en el Senado como en el Congreso de los Diputados, se han aprobado mociones por práctica unanimidad, de apoyo al Proceso de Bolonia y con propuestas absolutamente coincidentes con las que está llevando a cabo el Gobierno español.

Las propuestas y medidas que han sido presentadas en el Parlamento de forma constante a lo largo de este año por parte de la ministra de Ciencia e Innovación y el secretario de Estado de Universidades han sido varias. Por destacar sólo las más importantes: la "Estrategia Universidad 2015", que pretende situar a las universidades españolas y sus campus entre las europeas que obtienen resultados más competitivos a nivel internacional, para lo que se dota la convocatoria del programa "Campus de Excelencia Internacional" con 200 millones de euros para 2009. El "Plan de Acción 2009 para el apoyo y la modernización de la

universidad española", aprobado por el Consejo de Ministros en enero de 2009 y con una inversión extraordinaria de 130 millones de euros, con una partida extraordinaria para becas universitarias de grado y máster de 37 millones de euros, con 85 millones de euros para adaptación de títulos y mejora de infraestructuras y 5 millones de euros para la proyección internacional de la investigación en ciencias sociales y humanidades.

Paradójicamente, cuando se están invirtiendo más esfuerzos y recursos ha sido cuando las críticas y las protestas de los movimientos anti-bolonia arrecian. Puede haber una parte de reflejo del malestar general provocado por la crisis económica y financiera que viene afectándonos a nivel mundial desde hace unos meses. Es posible también que, habiendo invertido mucho esfuerzo en desarrollar el proceso se hayan producido algunas dificultades de comunicación e información a la población en general y a la propia comunidad universitaria en particular sobre los beneficios de la reforma. Pero no es menos cierto que la reforma académica ha abierto o reabierto algunas polémicas de mayor alcance que el propiamente universitario, como la vinculación al ejercicio de determinadas profesiones (sanitarias, técnicas, etc...), la defensa de intereses corporativos, actitudes inmovilistas y de resistencia al cambio, coincidentes, en determinados casos, con intereses partidistas, en el sentido más literal del término.

Estaríamos de acuerdo con Guy Haug que afirmaba recientemente en un medio de comunicación español: "Es posible hacer mal las reformas de Bolonia, como es posible hacer mal cualquier reforma" (La Vanguardia, 29/03/09). En cualquier caso, a Bolonia lo que es de Bolonia y a cada gobierno lo que es de su responsabilidad. Está claro que adaptarse a Bolonia no responde a ninguna imposición, ni en España ni en cualquier otro país, ni de la Unión Europea-que no tiene hasta ahora una política educativa común- ni de ninguna mano negra que intente mecer los destinos del mundo, como pretenden hacer creer algunos. España, como 45 países más, aceptó libremente suscribir los acuerdos marco de la Declaración de Bolonia en 1999, así como los compromisos que en las conferencias bianuales han ido formulando los ministros responsables de forma sucesiva en Praga (2001), Bergen (2003), Berlín (2005), Londres (2007) o los que se formularán sobre la dimensión social del EEES próximamente en Lovaina. Desgraciadamente, España, por las razones y circunstancias que hemos intentado exponer, se ha retrasado mucho en la puesta en marcha de las medidas para alcanzar los objetivos de convergencia europea. Seguramente el impulso tardío y a destiempo en relación con el ritmo de otros países ha provocado algún desajuste, pero el reto de país es tan importante que bien merece un gran esfuerzo y un alto sentido de responsabilidad por parte de todos: administraciones, políticos, agentes económicos y sociales y comunidad universitaria, con los estudiantes, los profesores y los gestores universitarios al frente de los cambios para la modernización e internacionalización del sistema universitario público.

El futuro inminente pasa por mejorar la oferta de educación superior, con más calidad, más oportunidades, y reforzar el sistema universitario público a la vez que potenciar mayor flexibilidad, más diversificación con mayores posibilidades para atender las demandas del entorno social, económico y cultural.

No deberíamos perder de vista que también en España "Bolonia se ha concebido como un horizonte que debería facilitar la transformación de las universidades en el sentido de la Europa del conocimiento", es la Europa competitiva económicamente, la Europa del bienestar y de la cultura, la Europa de los valores de ciudadanía y democracia. Aunque el camino de diez años es largo y a veces nos parece incluso demasiado largo, el cambio real empieza ahora. Bolonia es la gran oportunidad. Desde el Parlamento debemos continuar participando para superar las dificultades y para poner en valor las fortalezas, no sólo del proceso de Bolonia sino también de la evolución de la universidad que queremos y que necesitamos.

Referencias bibliográficas y electrónicas:

BRICALL, J.M. (2000). Universidad 2mil. Madrid: CRUE.

CROSIER, D., PURSER, L. & SMIDT, H. (2007). *Trends V: Universities shaping the European Higher*. [http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Publications/Trends V universities shaping the european higher education area.pdf](http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Publications/Trends_V_universities_shaping_the_european_higher_education_area.pdf) (Consultado: 3/2009).

Decreto 55/2005 de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de Grado.

Diario de Sesiones- Congreso de los Diputados. Comisiones, nº 344, p. 11127, VII legislatura, año 2001.

Diario de Sesiones- Congreso de los Diputados. Comisiones, nº 338, p. 4, VIII legislatura, 2005.

Diario de Sesiones- Congreso de los Diputados. Comisiones, nº 192, p.4, IX legislatura, 2008.

Diario de Sesiones- Congreso de los Diputados. Comisiones, nº 404, p. 11875, VI legislatura, año 1998.

Diario de Sesiones- Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, nº 251, pp.13378-13387, VI legislatura, año 1999.

Diario de Sesiones- Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, nº 108, pp. 5261-5263, VII legislatura, año 2001.

Diario de Sesiones- Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, nº 246, p. 12381), VIII legislatura, 2007.

EUROPEAN UNIVERSITY ASSOCIATION (2001). *Message from Salamanca. Shaping the European Higher Education Area*.

GONZÁLEZ, J. y WAGENAAR, R. (2003). *Tuning Educational Structures in Europe*. Universidad de Deusto y Universidad de Groningen. www.relint.deusto.es/TUNINGProject/spanish/doc_fase1/Tuning%20Educational.pdf (Consultado: 3/2009)

HAUG, G. (2009). "Bolonia ha sido un catalizador de malestares". En *La Vanguardia*. 29/03/09. <http://www.lavanguardia.es/ciudadanos/noticias/20090329/53670302569/guy-haug-bolonia-ha-sido-un-catalizador-de-malestares.html> (Consultado: 3/2009).

Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria

Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

MICHAVILA, F. y CALVO, B. (1998). *La universidad española hoy*. Madrid: Síntesis.

MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN (2008). *Estrategia Universidad 2015*. <http://universidades2015.fecyt.es/> (Consultado: 3/2009).

- (2008). *Plan de Acción 2009 para el apoyo y la modernización de la universidad pública española en el marco de la Estrategia Universidad 2015*. http://bolonia.fecyt.es/documentos/plan_accion_modernizacion.pdf (Consultado: 3/2009).

- (22/01/2009). *Borrador de Estatuto del Estudiante Universitario*.

- (10/11/2009). *Borrador de Estatuto del Personal Docente e Investigador de las Universidades Españolas*.

MINISTROS EUROPEOS DE EDUCACIÓN (1998). *Declaración conjunta para la armonización del diseño del sistema de Educación Superior Europeo*. París, 25 de mayo de 1998.

- (1999). *El Espacio Europeo de Educación Superior*. Bolonia, 19 de junio e 1999.

- (2001). *Hacia el Área de la Educación Superior Europea* Praga, 19 de mayo del 2001.

- (2003). *Educación superior europea*. Berlín, 19 de septiembre de 2003.

- (2005). *El Espacio Europeo de Educación Superior*. Alcanzando las meta. Bergen, 19-20 de Mayo de 2005.

- (2007). *Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised World*. Londres, 18 de mayo de 2007.

Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto, por el que se establece el procedimiento para la expedición por las universidades del Suplemento Europeo al Título.

Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias.

Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, que establece las directrices generales comunes de los planes de estudio universitarios.

Real Decreto 56/2005, de 21 enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Postgrado.

RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES EUROPEAS (1988). *Carta Magna de las Universidades Europeas*.

UNESCO (1998). *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*. París: UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.



Montserrat Palma i Muñoz (Figueres, 1959), es licenciada en Filosofía y Letras (Sección Psicología) por la Universitat Autònoma de Barcelona, institución donde cursó también el doctorado en Psicología de la Educación. Es profesora de Psicología Evolutiva y de la Educación en la Universitat de Girona desde 1989. Ha participado en la elaboración de diversos trabajos de investigación y publicaciones sobre estrategias de enseñanza y aprendizaje en diferentes niveles educativos, incluida la educación universitaria. Miembro del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC), ha sido concejal del Ayuntamiento de Figueres, donde fue Teniente de Alcalde. Desde 1996 es diputada en Cortes por Girona del PSC. Ha sido portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en Ciencia y Tecnología (VII legislatura), en Educación y Ciencia (VIII legislatura) y en Política Universitaria-Ciencia e Innovación (IX legislatura) en el Congreso de los Diputados.