

# POLÍTICAS NACIONALES DE REFORMA DE LOS SISTEMAS UNIVERSITARIOS Y PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Annamaria Poggi\*

## Sumario

1. Introducción. El nexo entre las políticas nacionales de reforma de los sistemas universitarios y el proceso de integración europea
2. El Proceso de Bolonia y la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior
3. El espacio europeo de la investigación: del Acto Único a la estrategia de Lisboa
4. De la construcción del espacio común europeo a las reformas estructurales internas
5. Los procesos de reforma internos: algunos casos destacados
  - 5.1 Gran Bretaña
  - 5.2 Francia
  - 5.3 Alemania
  - 5.4. Holanda
  - 5.5. España
  - 5.6. Suiza
  - 5.7. Italia
6. A diez años del Proceso de Bolonia: rumbo a la autonomía con algún vaivén
7. Las políticas europeas de la investigación: hacia una “centralización” para conseguir la competitividad

---

\* Annamaria Poggi, catedrática de derecho público, Universidad de Turín,  
Artículo recibido el 10.01.2012 Evaluación ciega: 16.01.2012 Fecha de aceptación de la versión final: 19.02.2012

## 1. Introducción. El nexo entre las políticas nacionales de reforma de los sistemas universitarios y el proceso de integración europea

Este trabajo se propone como objetivo reflexionar sobre las constantes de importantes reformas introducidas en algunos países europeos a partir de finales de los años ochenta del siglo pasado. Reformas que han modificado profundamente la regulación de las Universidades, renovando de modo significativo, las estructuras organizativas (la *governance*) de sus dos cometidos fundamentales: la actividad docente y de investigación.

De entrada, debe ser señalado que las líneas a través de las cuales se han desplegado estas reformas tienen diferentes dimensiones debido a que la gestión y organización de la investigación y la docencia, respectivamente, reclaman políticas diferentes. La investigación, para ser realmente competitiva, exige (y ha asumido progresivamente) una proyección supranacional; mientras que los cambios en la actividad de enseñanza, a pesar de ser impulsados por procesos de naturaleza supranacional, mantienen su carácter nacional. En definitiva, en uno y otro caso, más allá de las modalidades concretas de actuación, las transformaciones han sido, sin duda alguna, promovidas por el exterior de cada uno de los Estados o bien éstos han sido, en cierto modo, obligados a cambiar sus propios ordenamientos internos por un efecto de ‘arrastre’. En efecto, tanto las reformas de la enseñanza como las de la investigación han surgido o se han consolidado en conexión directa o indirecta con el proceso de integración europea. De este modo, se ha generado una suerte de subproceso de integración, ya sea de las políticas de los Estados nacionales o de las Universidades, que, en este contexto, se han ido desarrollando sustancialmente desde el Proceso de Bolonia (1999)<sup>1</sup> hasta la Declaración de Lisboa de 2007.<sup>2</sup>

A lo largo del tiempo, éstas han tenido diferentes períodos de desarrollo y de definición.

---

<sup>1</sup> Sobre el proceso de Bolonia, véase: B. REINALDA - E. KULESZA, *The Bologna Process. Harmonizing Europe's Higher Education*, Barbara Budrich Publishers, Leverkusen-Opladen, 2005; J. KETTUNEN - M. KANTOLA, *The Implementation of the Bologna Process*, en *Tertiary Education and Management*, september 2006, vol. 12, n. 3, pp. 257-267; R. MOSCATI, *Le trasformazioni dell'Università in Europa: il "Processo di Bologna"*, en *Nuova Antologia*, CXLI, enero-marzo 2006, fasc. 2237, pp. 295-297; C. LORENZ, *L'Unione europea e l'istruzione superiore: economia della conoscenza e neoliberalismo*, en *Passato e Presente*, año XXIV, n. 69, septiembre-diciembre 2006, pp. 105-116; L. VLASCEANU - B. VOICU, *Implementation of the Bologna objectives in a sample of European private higher education institutions: outcomes of a survey (Le degré de mise en oeuvre des objectifs de Bologne dans les établissements privés d'enseignement supérieur: résultats d'une enquête)*, Rumania, UNESCO European Centre for Higher Education (CEPES), en *Higher Education in Europe*, 2006, vol. 31, n. 1, pp. 25-52; A. VEIGA - A. AMARAL, *The open method of coordination and the implementation of the Bologna Process*, en *Tertiary Education and Management*, 2006, vol. 12, n. 4, pp. 283-295; G. NEAVE, *The evaluative state and Bologna: old wine in new bottles or simply the ancient practice of 'coupage'?*, en *Higher Education Forum*, 2006, vol. 3, pp. 27-46; V. PAPATSIBA, *Making higher education more European through student mobility? Revising EU initiatives in the context of the Bologna Process*, en *Comparative Education*, 2006, vol. 42, n. 1, pp. 93-111; F. MUCHE, *Opening up to the wider world: the external dimension of the Bologna Process*, Academic Cooperation Association - ACA Papers on International Cooperation in Education, Lemmens, Bonn, 2005; L. MECHTENBERG - R. STRAUZ, *The Bologna Process: how student mobility affects multi-cultural skills and educational quality*, en *International Tax and Public Finance*, abril 2008, vol. 15, n. 2, pp. 109-130; T. HEINZE - C. KNILL, *Analysing the differential impact of the Bologna Process: theoretical considerations on national conditions for international policy convergence*, en *Higher Education*, octubre 2008, vol. 56, n. 4, pp. 493-510; S. GARBEN, *The Bologna Process from a european law perspective*, European University Institute (EUI) Working Papers Law n. 12, 2008; C. ZAGGIA, *L'università delle competenze. Progettazione e valutazione dei corsi di laurea nel Processo di Bologna*, Franco Angeli, Milán, 2008; D. PALOMBA, *Changing Universities in Europe and the «Bologna Process». A Seven Country Study*, Aracne, Roma, 2008; G. GRIMALDI, *Il Processo di Bologna: un percorso di riforma per le università in Europa e in Italia*, en L. PICCARDO (a cura di), *Un'Università che cambia in un mondo che cambia: nuove prospettive di ricerca negli studi europei*. Atti della giornata dei giovani ricercatori, XI Summer School AUSE (Associazione Universitaria di Studi Europei) - Imperia, 27 de septiembre de 2007, Ediplan editrice, Milán, 2008, pp. 9-53.

<sup>2</sup> Sobre la Declaración de Lisboa, véase: R. KEELING, *The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding role in higher education discourse*, en *European Journal of Education*, junio 2006, vol. 41, issue 2, pp. 203 - 223; M. KELO, *The future of the University: translating Lisbon into practice*, Academic Cooperation Association (ACA Belgium), ACA Papers on International Cooperation in Education, 2006; EUA, *EUA's contribution to the Bologna Ministerial meeting. The Lisbon Declaration Executive Summary of the Trends V Report conclusions of the EUA report on doctoral programmes*, London 2007, en <http://www.eua.be>; Lisbon Declaration, *Europe's Universities beyond 2010: diversity with a common purpose*, EUA, 2007, en <http://www.eua.be>.

Primero se han centrado en las reformas de la organización interna. En efecto, en los inicios de los años noventa del siglo pasado casi todos los Estados europeos llevaron a cabo profundos cambios en su sistema universitario. Las reformas introducen modelos que indiscutiblemente se inspiran en los que ya estaban siendo experimentados en los países anglosajones provocando consecuencias importantes: se incrementa notablemente el nivel de autonomía de las universidades y, como consecuencia, se transforma el papel desempeñado por el Estado (de regulador, pasa a ser coordinador y evaluador); en los órganos de gobierno universitarios se introducen miembros ‘laicos’ (no académicos) que, en algunos casos, llegan a ser mayoría; y en las mismas universidades se destaca la función de gobierno que asumen los dirigentes de las diferentes áreas que lo integran.

Igualmente, debe subrayarse que “la reforma de las reformas” (la autonomía) es estructuralmente, al menos en líneas generales, una medida ‘excéntrica’ respecto de los trayectos que tenderían a uniformar las principales características de los sistemas universitarios europeos. Sin embargo, ésta se traduce preferentemente como ‘autogobierno’ de las comunidades académicas, incidiendo, así, en las estructuras organizativas, más que sobre los modos en los que se imparte la docencia. Un claro ejemplo de lo anterior lo constituye la consideración de que mientras la unidad de medida del crédito universitario, como fundamento del reconocimiento recíproco de los estudios universitarios, se exige en casi todas partes, son diferentes las autoridades institucionales académicas que lo reclaman y los procedimientos que llevan a cabo a tal fin.

Así pues, el incremento de la autonomía de cada una de las universidades convierte el panorama en complejo y dispar ya que la misma autonomía implica, de forma inevitable, diferenciación por lo que las ‘constantes’ de los procesos de reforma, en virtud de la autonomía, se han llevado a cabo de diferente manera por cada una de las Universidades. Pero más allá de estos diversos modos de actuación, el aspecto que vale la pena resaltar es que las principales cuestiones a las que se enfrentaban las reformas eran, en gran medida, problemas comunes a los Estados europeos.

Esta afinidad se debía al predominio en el continente europeo de un modelo de organización universitaria sustancialmente idéntico, con una fuerte presencia del Estado nacional en la decisión de las políticas universitarias –tanto las referidas a la enseñanza, como a la investigación- y con un peso decisivo del colectivo académico en los procesos de decisión internos.

El primero de los aspectos que sufre significativas innovaciones es, como se ha dicho antes, el estructural. Con más de diez años de distancia, tomaba forma también la política europea de la investigación que, inevitablemente, se desplegaba sobre una diferente senda cuyo centro de gravedad no se sitúa en la autonomía, sino en la centralización. En efecto, la necesidad de recuperar el retraso acumulado en la investigación y la innovación tecnológica exigía superar la lógica de las políticas fragmentadas a nivel nacional, no adecuadas para conseguir un conjunto apropiado de recursos que asegurara a la UE el rol de importante competidor en el ámbito internacional. Por tanto, ya sea sobre la perspectiva de la enseñanza como de la de la investigación, será el progresivo y más general proceso europeo de unificación el que condicionará la transformación. De esta manera, el proceso de unificación, en estos sectores, se traduce en la necesidad de dar vida a un ‘espacio’ europeo común de libre circulación y comunicación entre todos los países, lo que hace, inevitablemente, desandar las políticas nacionales ajenas a su construcción.

Por lo que se refiere a la enseñanza, el espacio común se ha ido construyendo a partir de los cambios de los ordenamientos que la regulaban a través de la descomposición del ciclo único (de cuatro años) en un ciclo compuesto de un trienio (puramente profesionalizador) y un bienio (de especialización). El sistema del conocido como ‘3+2’ ha constituido, como se ha señalado, una de las aplicaciones más evidentes (y controvertidas) de esta orientación, así como también la construcción ‘artificial’ del crédito universitario dirigida a hacer comparables los trayectos universitarios y a facilitar la libre circulación. Este itinerario ha implicado, necesariamente, entre otras, las siguientes consecuencias: una forma distinta de impartir la enseñanza, menos dirigida al puro saber y más inclinada a la adquisición de competencias; un

mayor acento en los servicios de soporte a la didáctica; relaciones más complejas y articuladas con el mundo laboral, etc.

Además de lo anterior, Europa sentía la necesidad de un espacio europeo también de la investigación, una vez visto el papel que ésta desempeña en el progreso de la economía europea. Este espacio, si dejamos al margen su financiación, se apoya, esencialmente, en el capital humano, esto es, en la efectiva contribución que los investigadores pueden aportar, en términos de innovación y avance de los conocimientos. Esta razón explica el énfasis puesto sobre la movilidad intra-europea (en una lógica del mercado único de las competencias y de las profesiones); incluso el desmoronamiento de la contratación y de las actuales condiciones de trabajo, revisadas y actualizadas desde una perspectiva común. Este es el sentido de las dos iniciativas comunitarias de mayor importancia e impacto de los últimos años, específicamente dirigidas a los investigadores: la Carta Europea de los investigadores y el Código de conducta para la contratación de investigadores (Recomendación de la Comisión, de 11 de marzo de 2005, C (2005) 576 final) y la Comunicación “Mejores carreras y más movilidad: una asociación europea para los investigadores (COM (2008) 317 final).

La primera de ellas, además de enunciar los derechos y deberes de los investigadores que trabajan en la Unión Europea y los principios a los cuales deben someterse sus empleadores –sean éstos públicos o privados-, se detiene sobre la cuestión de la contratación abierta e internacional, sobre el atractivo de las carreras, de las condiciones de contratación y de formación.

En cambio, la segunda pone un especial énfasis la promoción de la profesión y de la movilidad, con el objetivo de armonizar y canalizar los esfuerzos de cada uno de los Estados miembros, llamados a adoptar disposiciones coordinadas en cuatro ámbitos fundamentales:

- apertura sistemática, en el ámbito europeo, de la contratación de investigadores por parte de los institutos de investigación;
- adopción de instrumentos para responder a las exigencias de seguridad social y de pensiones complementarias de los investigadores en movilidad;
- mejora de las condiciones de empleo y de trabajo (condiciones de contratación, remuneraciones y oportunidades para el desarrollo de la carrera más ventajosas);
- refuerzo de las competencias necesarias a los investigadores a fin de traducir sus conocimientos en resultados, en especial, fortaleciendo los vínculos entre las universidades y la industria.

Como es habitual, las instituciones de la Unión enuncian objetivos respecto a los cuales esperan convergencias en el tiempo. Por otra parte, es evidente que los anteriores propósitos y coincidencias exigen reformas internas que la Unión no puede imponer, pero que para los Estados miembros se convierten en indispensables para mantenerse en el interior del perímetro europeo, además de permitirles reforzarse recíprocamente.

En definitiva, el espacio común europeo como objetivo reclamaba una superación de los modelos de organización de las universidades, tanto por lo que se refería a la enseñanza como a la investigación.

El eslogan acuñado en Glasgow, en el año 2005, por los representantes de las instituciones universitarias europeas es particularmente revelador del modo de pensar: “*Grandes universidades para una Europa fuerte*”. En efecto, en sus conclusiones, se lee: “*Las universidades se proponen consolidar su papel en el debate estratégico dentro de la Europa del conocimiento. Las Universidades piden a los gobiernos concebir la educación superior y los presupuestos de investigación como una inversión en el futuro. Las Universidades dan la bienvenida al diálogo que se inició en Glasgow al más alto nivel político europeo y transmiten el mensaje de que una Europa fuerte necesita universidades fuertes*”.

Debe ser inmediatamente precisado que el movimiento que se desarrollará a finales de los años noventa incluye, en realidad, a países que no pertenecen a la Unión. Este hecho es posible gracias a la fuerza expansiva de las instituciones académicas cuyos nexos y relaciones trascienden más allá de los límites de la Unión, de conformidad con el espíritu universal que anima a toda institución universitaria consciente de su misión. Por esta razón, el papel que asumen las universidades en aquel período pronto se hace visible y sólido con la creación de la

EUA (*European University Association*) cuya influencia en los Estados ha sido de gran importancia para el desarrollo de los procesos de reforma internos.

En efecto, no cabe duda que la consecución del objetivo del espacio común europeo comportaba inevitablemente la transformación de los sistemas universitarios europeos, los cuales a pesar de haber cultivado durante siglos la circulación del pensamiento (y, por lo tanto, no estuvieran preparados para la construcción del espacio europeo) lo habían hecho como organizaciones que se preocupaban, en su gran mayoría, por formar las clases dirigentes del País, más que de preparar individuos potencialmente destinados a vivir su propia vida en cualquier lugar.

Lo anterior, explica el motivo por el cual, como se verá seguidamente, siguieron al Proceso de Bolonia una serie de indicaciones y documentos más articulados que indicaban a los Estados las reformas necesarias para conseguir los objetivos acordados por los 46 Estados que dieron vida a aquel proceso.

## 2. El Proceso de Bolonia y la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior

El Proceso de Bolonia ha sido un proceso de reforma de carácter europeo que prescindía, no obstante, de la pertenencia de los países a la Unión<sup>3</sup> y que se proponía realizar durante el 2010 un Espacio Europeo de Educación Superior capaz de garantizar:

- la transparencia y claridad de los itinerarios formativos y de sus respectivas titulaciones;
- la posibilidad concreta para los estudiantes y licenciados de continuar fácilmente los estudios o encontrar un trabajo en otro país europeo;
- una mayor capacidad de atracción de la educación superior europea con respecto a los ciudadanos de países no europeos;
- la oferta de una amplia base de conocimientos de alta calidad a fin de asegurar el desarrollo económico y social de Europa.

La Declaración inicial, firmada en Bolonia (el año 1999) enunciaba seis objetivos específicos:

- adopción de un sistema de titulaciones fácilmente comprensibles y comparables, también a través de la creación de un suplemento del Diploma;
- adopción de un sistema basado esencialmente en dos ciclos fundamentales, de primer y segundo nivel, respectivamente;
- adopción de un sistema de créditos –inspirado en el modelo de ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*);
- promoción de la movilidad a través de la eliminación de los obstáculos al pleno ejercicio de la circulación de estudiantes, investigadores y personal administrativo;
- promoción de la cooperación europea asegurando la calidad;
- promoción de la necesaria dimensión europea de la educación superior.

Seguidamente, es necesario aclarar tres aspectos fundamentales del Proceso de Bolonia que acompañaran, en el tiempo, a las políticas europeas sobre la cuestión.

Primero: éste no se ha basado en un tratado internacional de carácter vinculante para los gobiernos de los Estados signatarios, a pesar de que los ministros responsables hubieran suscrito, en ese período, diversos documentos. Cada uno de los países –y las comunidades académicas- se han adherido libre y voluntariamente a los principios acordados.

---

<sup>3</sup> Los 46 países del proceso de Bolonia: Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Ciudad del Vaticano, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de la ex-Yugoslavia de Macedonia, República Eslovaca, Rumania, Rusia, Serbia y Montenegro, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania.

Segundo: el proceso no se proponía armonizar los sistemas educativos europeos, sino la construcción de ‘puentes’ de comunicación entre un sistema y otro con el fin de garantizar la libertad de circulación y de establecimiento en el espacio común.

Y tercero: éste ha implicado no solo a países europeos, también a instituciones académicas y a todas las comunidades (estudiantes, profesores...) y los *stakeholders* (empresarios, consumidores...) interesados en el desarrollo de un espacio superior del conocimiento y del saber.

El proceso se ha realizado tanto a nivel internacional como nacional.

En el ámbito internacional, los ministros de educación de los países participantes se han reunido cada dos años para valorar los resultados conseguidos, formular ulteriores indicaciones y fijar las prioridades para el bienio sucesivo. Tras el primer encuentro, en Bolonia en 1999, los ministros se han reunido en Praga en 2001, Berlín en 2003, Bergen en 2005, Londres en 2007, en Lovaina en 2009 y en Budapest en 2010. El próximo encuentro será en Bucarest este mismo año 2012.

En el contexto nacional, se ha comprobado en cada uno de los países una implicación del Gobierno y, en especial, del Ministro con competencias en materia de educación superior, de la Conferencia de Rectores y otras asociaciones de instituciones de enseñanza superior, de organizaciones de estudiantes y, en algunos casos, también de agencias para asegurar la calidad, de asociaciones de empresarios o de otras destacadas.

Casi todos los países europeos han realizado ya reformas estructurales en sus sistemas de educación superior para adecuarse a los objetivos de Bolonia. El encuentro de los Ministros en Berlín del año 2003<sup>4</sup> ha conseguido otro importante objetivo del Proceso de Bolonia: su vínculo con la investigación.

### 3. El espacio europeo de la investigación: del Acto Único a la estrategia de Lisboa

En realidad, las raíces de una política europea de la investigación se remontan a las primeras etapas históricas del proceso de unificación. En efecto, la política de investigación a nivel europeo nace simultáneamente con la definición de los primeros acuerdos que formalizan las relaciones entre los seis países ‘fundadores’ y encuentra una primera referencia en la exigencia de compartir esfuerzos en el campo energético en el ámbito del Tratado Euratom en los años cincuenta. A pesar de estar localizada territorialmente en algunas iniciativas, esta política ya muestra en aquellos años las potencialidades que una visión supranacional puede aportar a los sistemas científicos anclados en los ámbitos nacionales y todavía influidos por los equilibrios económicos y políticos derivados de una conflictividad intraeuropea consolidada durante siglos.

La primera base jurídica de la política de investigación científica y tecnológica comunitaria se define en 1987 con la reforma de los Tratados CEE y con la adopción del Acta Única<sup>5</sup>, fecha a partir de la cual, la política de investigación entra a formar parte de las políticas

<sup>4</sup> Sobre la cuestión, véase: “*Realising the European Higher Education Area*” Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education, Berlin, 19 september 2003, en <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Communique1.pdf>; EUA, *EUA’s QA policy position in the context of the Berlin Communiqué*, 12 april 2004, en <http://www.eua.be>.

<sup>5</sup> Sobre el Acto Único europeo, véase: V. STARACE, *Le innovazioni istituzionali dell'Atto Unico Europeo*. (Texto revisado de la ponencia presentada en la XXIII Mesa redonda de Derecho Comunitario celebrada en la Universidad Católica, Milán, 16 noviembre 1990, en *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1992, fasc. 4, pp. 583 - 597; G. L. TOSATO, *Verso l'Unione economica e monetaria. Profili giuridici e istituzionali*. Ponencia en la XXIII Mesa redonda de Derecho Comunitario sobre: "L'Atto Unico Europeo", Milán, 16 noviembre 1990, en *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 121 - 136; T. BALLARINO, *Gli Accordi di Lussemburgo e l'Atto Unico Europeo*. Intervención en la XXIII Mesa redonda de Derecho Comunitario sobre: "L'Atto Unico Europeo", Milán, 16 noviembre 1990, en *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 139 - 140; L. DANIELE, *Il Trattato di Roma e l'Atto Unico a confronto: qualche considerazione*. Intervención en la XXIII Mesa redonda de Derecho Comunitario sobre: "L'Atto Unico Europeo", Milán, 16 noviembre 1990, en *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 145 - 146; P. MENGOZZI, *L'Atto Unico e l' "acquis communautaire"*. Intervención en la XXIII Mesa redonda de Derecho Comunitario sobre: "L'Atto Unico Europeo", Milán, 16 noviembre 1990, en *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 151 - 152; A. MIGLIAZZA, *Comunità e Stati membri prima e dopo l'Atto Unico Europeo*. Intervención en la XXIII Mesa redonda de Derecho Comunitario sobre: "L'Atto Unico Europeo", Milán, 16 noviembre 1990, en *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 153 - 161; A. VALENTI, *L'Atto Unico Europeo: stipulazione, struttura e natura*. Intervención en la XXIII Mesa redonda de Derecho Comunitario sobre: "L'Atto Unico Europeo",

comunes. Con las disposiciones específicas contenidas en el Título VI relativo a la Investigación y desarrollo tecnológico (arts. 130F y 130G), la política de investigación científica y tecnológica<sup>6</sup> pasa a integrar las políticas comunes al mismo nivel que la política agrícola, ambiental, etc. El artículo 130F define el objetivo de la política comunitaria de investigación: “*fortalecer las bases científicas y tecnológicas de la industria de la CEE y favorecer el desarrollo de su competitividad internacional*”. Posteriormente, el Tratado de Maastrich de 1992 ratifica y amplía con nuevos campos de actuación la competencia de la Unión en esta materia.

Sin embargo, las condiciones para una nueva etapa no sólo se consigue con el devenir del proceso de cooperación, si no con la verdadera y propia integración cultural y de apertura de las fronteras entre los países de la entonces Comunidad Europea y, en especial, con la adopción del primer Programa Marco<sup>7</sup>, en los años ochenta. En esencia, con esta acción toma forma concreta el *leit motiv* de la política europea: coordinación de los esfuerzos hacia objetivos compartidos a través de la participación conjunta en y entre estructuras de investigación que operan en diferentes contextos.

Precisamente por esta razón, con el paso de los años, los programas marco para la investigación y el desarrollo se han convertido sobre todo en un instrumento estratégico, no sólo de financiación sino también de inicio y de maduración paulatina de la *governance* de la investigación, generando efectos e importantes consecuencias sobre los sistemas estatales.

Ésta es la vía por la que se consigue, en los primeros meses del 2000, la adopción del concepto de espacio europeo de la investigación (*European Research Area*, ERA) por parte del Comisario de la investigación. Simultáneamente, el Consejo Europeo define una estrategia, de largo plazo (un decenio) comúnmente conocida como Estrategia de Lisboa. En ella el Consejo confiere a la Unión el ambicioso objetivo de convertirse, en el 2010, en “*la economía más competitiva y dinámica de mundo basada en el conocimiento, capaz de realizar un crecimiento económico sostenible con nuevos y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social*”.

El modelo de desarrollo diseñado en Lisboa requiere la actuación de importantes reformas que aborden los sectores clave del desarrollo económico y social tales como el *welfare*, la investigación, la formación, el trabajo. En esta visión estratégica del futuro europeo, la investigación, junto con la educación y la innovación, constituyen el “*triángulo del conocimiento*” que debe permitir a Europa preservar su dinamismo económico así como su propio modelo social.

Milán, 16 noviembre 1990, en *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 165 - 177; A. SINAGRA, *Il "sistema" comunitario dopo l'Atto Unico Europeo e le sue incidenze sull'ordinamento giuridico ed istituzionale italiano*, en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, fasc. 1, pp. 103 - 133.

<sup>6</sup> Con especial referencia a la investigación y al desarrollo tecnológico, véase: A. TIZZANO, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, en *Rivista di diritto europeo*, 1981, pp. 139 ss.; S. PUGLISI, *La politica della Comunità europea in materia di ricerca scientifica e sviluppo tecnologico*, en E. PENNACCHINI - R. MONACO - L. FERRARI BRAVO, *Manuale di diritto comunitario*, Utet, Turín, 1984, vol. II, pp. 773 ss.; A. RUBERTI, *Una politica per la ricerca e per l'Università, Europa a confronto. Innovazione e tecnologia*, Società, Laterza, Roma-Bari, 1990, pp. 513 ss.; F. SALERNO, *Le competenze delle tre Comunità europee in materia di ricerca scientifica e il loro coordinamento*, en *Rivista di diritto internazionale*, 1991, pp. 850 ss.; L. SBOLCI, *Le relazioni esterne delle Comunità europee in materia di ricerca scientifica*, en *Rivista di diritto internazionale*, 1992, pp. 995 ss.; M. VAN ACKERE-PIETRI, *La recherche et le développement technologique (Les articles 130 F à 130 P)*, en J. MÉGRET, *Le droit de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, 1996, vol. VIII, pp. 163 ss.

<sup>7</sup> En relación con la programación comunitaria en materia de investigación y desarrollo tecnológico, véase: L. ZAGATO, *Il V Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico*, en *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1999, fasc. 5, pp. 1179 - 1206; A. ALTAVILLA - A. DELL'ERBA, *La ricerca sulle cellule staminali: la nuova sfida dell'europa unita*, en *Medicina e morale*, 2004, fasc. 6, pp. 1133 - 1176; C. CASINI, *VII Programma Quadro Europeo di ricerca: la questione etico-giuridica delle cellule staminali*, en *Medicina e morale*, 2006, fasc. 4, pp. 693 - 716; P. CARNEVALE, *L'Unione Europea e il rilancio della ricerca pura ed applicata nel settore biomedico*, en *Ragiusan*, 2006, fasc. 267-268, pp. 14 - 15; F. PASUT, *Open source nella pubblica amministrazione: dai progetti europei alla legge finanziaria*, en *Informazione previdenziale*, 2007, fasc. 1, pp. 59 - 114; A. CILEA, *Che importanza rivestono le scienze giuridiche in Europa?*, en *Rivista Giuridica della Scuola*, 2010, fasc. 4-5, pp. 781 - 782; M. GUGURRA, *Programma di sostegno alla politica in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (2007-2013)*, en *Non profit*, 2010, fasc. 1, pp. 83 - 88; L. DEGRASSI, *Per la salvezza del patrimonio culturale "europeo": l'agenda strategica di ricerca*. (Commento a Racc. UE 2010/238), en *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2011, fasc. 1, pp. 262 - 265.

La oportunidad de crear un espacio sin fronteras para la investigación surge de la necesidad de superar la fragmentación y dispersión de los recursos: más del 80% de la investigación pública se realiza en el interior de los Estados y, cuando es programada, esto ocurre principalmente en el ámbito de las iniciativas de investigación, nacionales o regionales. En otras palabras, la política de investigación de los Estados miembros y la de la UE se desarrollan paralelamente, pero no constituyen un conjunto coherente de medidas y de inversiones. Esta situación provoca una actuación infradimensionada, con muchas duplicaciones de esfuerzos, también por el escaso conocimiento (más allá de los canales tradicionales de cooperación y relación de las comunidades científicas implicadas) que se tiene de lo que se realiza fuera de los propios límites estatales (y, en algunas ocasiones, incluso en el interior de los mismos Estados...).

En la Comunicación hacia un espacio europeo de la investigación de 2000, la Comisión europea subraya como *“Hoy en día el esfuerzo de investigación europeo no es realmente más que la simple adición de los esfuerzos de los 15 Estados miembros y de la Unión. La fragmentación de los esfuerzos, el aislamiento y la compartimentación de los sistemas nacionales de investigación y la disparidad de regímenes reglamentarios y administrativos tienen consecuencias que agravan los efectos de la menor inversión total en el conocimiento. Abrir e integrar mejor el espacio científico y tecnológico europeo es una condición indispensable para dar un nuevo impulso a la investigación en Europa. Es necesario avanzar desde la actual estructura estática de "15+1" hacia una configuración más dinámica, basada en una ejecución más coherente de las acciones realizadas por los Estados miembros a nivel nacional, por la Unión con su Programa Marco y otros instrumentos y por las organizaciones intergubernamentales de cooperación.”*

De aquí la necesidad de realizar un auténtico salto de calidad constituido, precisamente, por el Espacio europeo de la investigación, que, entre otros aspectos, comporta:

- la creación de un “mercado interno” de la investigación (un verdadero espacio de libre circulación del conocimiento, de los investigadores y de las tecnologías), orientado a fortalecer la cooperación, incentivar la concurrencia y optimizar la distribución de recursos;
- la mejora y la coordinación de las actividades y de las políticas de investigación nacionales (que representan la mayor parte de las investigaciones desarrolladas y financiadas en Europa);
- la ejecución de una política europea que no se limite a la mera financiación de actividades de investigación, sino que comprenda también todos los aspectos de las otras políticas nacionales y europeas vinculados al sector de la investigación.

Bajo esta decisión, se inicia otra importante etapa de la política europea de la investigación: la representada por el Consejo Europeo de Barcelona, celebrado dos años después del de Lisboa, el 15 y 16 de marzo de 2002. En él se cuantifica y califica el esfuerzo necesario estableciendo que durante el año 2010 las inversiones de conjunto de la investigación deben alcanzar el 3% del PIB del cual los 2/3 provienen de recursos privados (el denominado comúnmente como el Objetivo del 3% asociado a toda la estrategia de Lisboa).

Esta finalidad programática no es fácil de alcanzar si tenemos presente la situación de partida: los principales indicadores de *performance* diseñan una Europa con muchos desequilibrios internos, desequilibrios que se acentúan por la ampliación de Estados miembros y que flanquea frente a sus principales competidores. Los datos relativos a la inversión en investigación indican una gran diferencia entre el sistema europeo en su conjunto respecto a los Estados Unidos y Japón. La naturaleza, las características y las dinámicas de la estructura industrial europea confirman el déficit en relación con los Estados Unidos: menores oportunidades para el capital de riesgo, una presencia del sujeto público –distorsionadora, en ocasiones- y una progresiva disminución, en términos comparativos, de la investigación y de la excelencia.

En definitiva, el potencial científico está bastante compartimentalizado y repartido entre los países. Por este motivo, las disciplinas, los sectores y los flujos de conocimiento de la ciencia orientada hacia la tecnología permanecen más débiles comparándolos con otros competidores en este campo.

Los posteriores programas marco (el sexto y séptimo todavía en vigor) están pensados desde la anterior perspectiva y pretenden, de esta manera, dar actuación a un proceso que coloca la investigación como un factor decisivo para el desarrollo europeo a medio plazo y como factor de éxito en el crecimiento de la competitividad global. Además, con ellos se definen de una forma más detallada las reglas que deben seguir los países para poder adherirse y, con ello, beneficiarse de los recursos:

- participación financiera: los contrayentes de un proyecto europeo deben contribuir parcialmente a los gastos de investigación. La Comisión europea se convierte en partícipe de un proyecto y comparte riesgos y costes del mismo; pero, además, reclama que todos los participantes contribuyan al proyecto con aportaciones directas propias, como testimonio de la especial implicación e interés en la consecución del objetivo determinado;
- transnacionalidad: los proyectos financiados en el ámbito del Programa marco deben tener necesariamente una dimensión europea ya sea manifestada en términos de partenariado que de impacto y derivadas del mismo proyecto. Por tanto, las propuestas deben implicar *partner* (universidades, centros de investigación, empresas, etc.) de diversos Estados miembros de la Unión Europea (en concreto, en el 7<sup>a</sup> Programa Marco se exige que sean tres sujetos de tres distintos países);
- excelencia científico-tecnológica: los proyectos deben responder a elevados criterios de excelencia técnico-científica y aportar un significativo avance en este concreto campo;
- subsidiariedad: la intervención europea se produce en la medida que los objetivos a conseguir por la actuación prevista no puedan ser cumplidos de forma adecuada por los propios Estados miembros y encuentren en la dimensión comunitaria un mejor terreno de actuación. En especial, este principio también se aplica a la cuota de mantenimiento de la investigación y de la innovación que se financia a través de los fondos estructurales.

Por lo demás, la última frontera de estas políticas todavía se impulsa, como veremos más adelante, en la dirección de un nivel de cohesión mucho más elevado.

#### 4. De la construcción del espacio común europeo a las reformas estructurales internas

Aproximadamente, a medio camino del inicio del Proceso de Bolonia, vienen a establecerse las bases para un continuado diálogo entre las Universidades y las instituciones nacionales invocadas, en el año 2005, en Glasgow por el entonces Presidente de la Comisión José Manuel Barroso.

La declaración de Glasgow asume como punto de partida, continuando con el trabajo realizado por la EUA en Salamanca (2001) y Graz (2003), que Europa necesita de Universidades fuertes y creativas que jueguen un papel clave en la formación de la sociedad del conocimiento, a través de un amplio compromiso, una motivación para aprender que dure toda la vida y a través de la promoción de la calidad y excelencia en la enseñanza, en la investigación y en las actividades de innovación. Como se manifiesta en la propia declaración, lo anterior requiere de un contexto institucional poblado por instituciones universitarias sólidas, capaces de fijar su propio desarrollo y de contribuir al bienestar social, cultural y económico sobre el plano regional, nacional y europeo. De ahí que se auspiciara un replanteamiento del papel de los Gobiernos en sus relaciones con las Universidades: éstos deberían limitarse a potenciar e incentivar el sector de la educación superior, concentrándose en un papel de supervisor más que de regulador.

Poco tiempo después, en 2005, estas indicaciones serán confirmadas y detalladas en Lisboa en el ámbito de una Conferencia, con la participación de 700 universidades, sobre "*Las universidades de Europa más allá del 2010: diversidad con un objetivo común*", cuyas consideraciones finales fueron asumidas como propias por la EUA para ser presentadas, posteriormente, a los ministros de educación en el curso de una Conferencia celebrada en

Londres, en mayo de 2007. Se trata de un pasaje clave en la economía de este trabajo y, con un alcance más general, en el ámbito de la política europea de educación superior universitaria.

En definitiva, con la Conferencia de Lisboa se ha pasado de la afirmación de los objetivos de convergencia –que, hasta ese momento, había caracterizado el trayecto del Proceso de Bolonia- a la necesidad de afianzar estos objetivos a través de reformas estructurales internas. Reformas que, no por casualidad, venían siendo reclamadas por las mismas instituciones universitarias y, por tanto, por los mismos sujetos que percibían plenamente su incapacidad estructural para cumplir con los objetivos europeos. En el documento que acoge las consideraciones finales se venía a sugerir una serie de medidas consideradas esenciales para la consecución del objetivo:

- un sistema capaz de asegurar la diversificación de las estructuras universitarias para conjugar exigencias de excelencia y Universidad masificada;
- el aumento de la autonomía para acrecentar la responsabilidad de las Universidades hacia la sociedad;
- condiciones más flexibles de contratación y remuneración para el personal docente;
- creación de sistemas (o agencias) de certificación de la calidad y/o de acreditación de las competencias adquiridas.

En conclusión, se insistía sobre la importancia del principio de autonomía institucional como principio idóneo para “*integrar las diversas misiones institucionales y capaz de incluir la autonomía académica (currícula, programas e investigación), la autonomía financiera (lump sum budgeting), la organizativa (relativa a la estructura de la universidad) y la autonomía del personal (la responsabilidad con respecto a la contratación, los sueldos y las promociones)*”. Además de retener que la autonomía se garantiza por una adecuada financiación pública, se recordaba que ésta habría facilitado la gestión estratégica de los recursos públicos y privados. Y en relación con los recursos, se exhortaba a los gobiernos a favorecer financiaciones alternativas a la pública, claramente insuficiente para sostener el conjunto de recursos necesario para consolidar el Proceso de Bolonia sin disminuir los “*elementos clave, como por ejemplo la dimensión social (acceso, equidad en apoyo a los estudiantes y su capacidad de pagar - affordability), la dimensión internacional (capacidad de atracción y competitividad) y la movilidad (la “portabilidad” de las becas de los estudiantes)*”.

## 5. Los procesos de reforma internos: algunos casos destacados

Simultáneamente al desarrollo de los procesos examinados en el apartado anterior y en la dirección marcada por los mismos, muchos países europeos han procedido a reformar sus propios sistemas universitarios. Se trata de procesos que se desarrollan en distintos años y casi nunca de forma ordenada, pero siempre en aumento.

Del conjunto de experiencias se constata cómo a problemas comunes (falta de autonomía, rigidez de procedimientos, carencia de evaluación externa, *gobernanza* interna débil, origen estatal de la financiación...) las respuestas se han dirigido en las mismas direcciones (incremento de autonomía, introducción de evaluación externa, ordenación vertical de los procesos de decisión externos, ‘contaminación’ de los órganos de gobierno con miembros externos, estructuras de financiación complejas con incentivos a las inversiones privadas). No obstante, debe tenerse presente que a través de la intermediación de la autonomía, estas respuestas casi idénticas se han materializado de distinta manera.

Como bien han sintetizado Capano y Regini en un reciente trabajo de análisis comparado de las reformas universitarias en Europa, “*los principales problemas con los que se han tenido que enfrentar las universidades en la reordenación de las competencias y funciones de sus órganos eran, en gran medida, problemas comunes*”, sin embargo, a causa de la autonomía, el marco de comparación que aparece es “*muy variado y diferenciado*”<sup>8</sup>. Como ya observaba al inicio de este trabajo, lo anterior no debe sorprender, porque la autonomía

<sup>8</sup> Véase M. REGINI, *Conclusioni: problemi comuni, risposte differenti*, en CAPANO G. - REGINI M. (a cura di), *Tra Didattica e Ricerca: quale assetto organizzativo per le Università italiane? Le lezioni dell'analisi comparata*, Fondazione CRUI, Roma, enero 2011, p. 137

comporta inevitablemente diferenciación en el sentido de posibilidad de respuestas diversas a los mismos problemas.

Los casos que se analizan (Gran Bretaña, Francia, Alemania, Holanda, España, Suecia e Italia) han sido seleccionados por las importantes reformas que han llevado a cabo a partir de los años noventa, las cuales, de alguna manera, han afectado significativamente al modelo originario. En relación con este último aspecto, las experiencias examinadas son muy diversas entre ellas y a pesar de los cambios, es posible que podamos entrever claramente la originaria conformación de sus sistemas universitarios (muy autonomista el inglés o de derivación estatal el francés, alemán, italiano...). Por otro lado, si bien las modificaciones introducidas no han desfigurado el modelo, seguramente lo han “equipado” mejor para responder a los desafíos impuestos por la creación del espacio común europeo como motor de innovación y concurrencia.

### 5.1. Gran Bretaña

Las universidades británicas<sup>9</sup> se caracterizan por una larga y consolidada tradición de autonomía que consiste en ser, en gran medida, financiadas por el Estado pero, al mismo tiempo, tener un *status* jurídico asimilable a las fundaciones privadas *non profit*<sup>10</sup>. El Estado no tiene potestad directa para nombrar a ningún órgano superior de las universidades, mientras que ejerce plenos poderes como evaluador y regulador de mecanismos de financiación.

El sistema se fundamenta en una arraigada autonomía interna a la que se añade una fuerte diferenciación de modelos. En la actualidad, coexisten tres: Oxford y Cambridge; las otras *old universities* y las universidades nacidas de la transformación de los politécnicos y de los colegios (las *new universities*) con el *Further and Higher Education Act* de 1992.

Las diferencias entre los tres modelos se centran sobre todo en la *gobernanza* interna en las universidades. Oxford y Cambridge mantienen el esquema de un autogobierno ejercido por entero por los docentes. Este sistema era, inicialmente, el propio de todas las universidades británicas y que se traducía en que todos los órganos de gobierno eran elegidos e integrados (de diferente forma según el tipo de órgano) por el colectivo de estudiantes y profesores. En cambio, en el resto de *old universities* el verdadero órgano superior de la universidad es el *Council* en el cual los miembros externos son siempre mayoría, con independencia de las modalidades de elección o designación. Las *new universities* gozan de idéntica regulación, la

<sup>9</sup> Sobre el sistema universitario británico, véase: R. BERDHAL, *Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British Universities*, en *Studies in Higher Education*, 1990, vol. 15, n. 2, pp. 169-180; CHEPS, (a) *Higher education in Germany*; (b) *Higher education in The United Kingdom*; (c) *Higher education in Netherland*; (d) *Higher education in Denmark*, University of Twente - Center for Higher Education Policy Studies, Country Reports, 2003, en <http://www.utwente.nl/cheps>; CUC, *Guide for Members of Higher Education Governing Bodies*, Committee of University Chairmen & Higher Education Funding Council for England (HEFCE 2004/40), 2004, en [http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2004/04\\_40/](http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2004/04_40/); EURYDICE, *Two decades of reform in higher education in Europe: 1980 onward. United Kingdom National description*, Bruselas, 2000, en <http://www.eurydice.org>; J. TAYLOR, *Big is beautiful. Organizational change in Universities in United Kingdom: new models of institutional management and the changing role of academic staff*, en *Higher Education in Europe*, 2006, vol. 31, n. 3, pp. 251-273; D. DE ROSA, *La riforma dell'Higher Education in Inghilterra*, 2009, en <http://www.cru.it/homepage.aspx?ref=1786>; M. KOGAN - S. HANNEY, *Reforming Higher Education*, Jessica Kingsley Publishers, London, 2000; M. SHATTOCK, *Good governance in higher education*, Open University Press, Buckingham, 2006; E. ASHBY - M. ANDERSON, *Universities: British, Indian, African. A Study in the Ecology of Higher Education*, Harvard University Press, Cambridge, 1966; R. BOLDEN - G. PETROV - J. GOSLING, *Developing collective leadership in higher education*, Leadership Foundation for Higher Education, Londres, 2008; B. CLARK, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Pergamon-Elsevier, Oxford, 1998; M. TIGHT, *So What is Academic Freedom?*, en M. TIGHT, *Academic Freedom and Responsibility*, The Society for Research into Higher Education and the Open University Press, Buckingham, 1988, pp. 114-132; M. TROW, *An American Perspective on British Higher Education: The Decline of Diversity, Autonomy and Trust in Post-war British Higher Education*, Institute of Governmental Studies, Paper WP2005-3, University of California, Berkeley, 2005; P. SCOTT, *Conclusion: triumph and retreat*, en D. WARNER - D. PALFREYMAN, *The state of UK Higher Education. Managing Change and Diversity*, SRHE & Open University Press, Buckingham, 2001, pp. 186 -204; D. WARNER - D. PALFREYMAN, *The state of UK Higher Education. Managing Change and Diversity*, SRHE & Open University Press, Buckingham, 2001.

<sup>10</sup> Cfr. L. MARRUCCI, *Come si governano le università degli altri: una prospettiva comparata*, en G. CAPANO - G. TOGNON (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle università*, Il Mulino - Collección AREL (Agenzia di Ricerche e Legislazione), Bolonia, 2008, p. 150

que dispone la ley de 1992 y también para ellas es válida la regla de un *Board* compuesto mayoritariamente por miembros externos.

El peso preponderante que adquieren, en las universidades británicas, los órganos de gobierno gerenciales se debe a una política que de una forma paulatina se ha desarrollado a partir de los años ochenta y que consiste en diferenciar los sistemas de asignación de los recursos basándolo en prioridades, incentivos, análisis de costes y liberalización de las tasas universitarias.

Las diferenciación entre los tipos de universidad, más allá de las que se derivan de las decisiones autónomas de las propias universidades, no han generado, todavía, distinciones de *status* entre los docentes: la gran mayoría de académicos se dedican a la enseñanza y la investigación. También en las *research universities* en las que el peso de los presupuestos deriva del número de estudiantes inscritos, por lo que, incluso en ellas, se debe encontrar un equilibrio aceptable entre los principales fines de la investigación y de la enseñanza.

En definitiva, podremos afirmar que pese a procesos diversos y experiencias también desiguales, las universidades británicas han hecho propio desde siempre, al menos desde esta perspectiva, el esquema universitario continental ‘humboldtiano’ de la unidad entre investigación y enseñanza, evidente por la duplicidad de obligaciones a las que los docentes se someten por igual.

## 5.2. Francia

Con la ley 1199/2007, de 10 de agosto, el Gobierno ha llevado a cabo un proceso de reconfiguración del sistema universitario<sup>11</sup> –ya iniciado a mitad de los años ochenta- dirigido a derribar el enfoque tradicional que veía en el cuerpo académico (y en las Facultades, principalmente) el centro de las políticas y las decisiones. Esta ley –al menos ‘sobre el papel’ porque todavía está en proceso de actuación en el que se ya se revela que es un camino no exento de obstáculos- aumenta la centralización de la *gobernanza*, reforzando el peso en el Presidente de la Universidad y de los organismos centrales, especialmente, del Consejo de Administración. Este último asume una función estratégica en la programación general y, obviamente, en la programación y gestión del personal. La contratación del personal docente (que encuentra su apoyo en la posibilidad de asumir profesores por un tiempo determinado) reviste en este diseño una clara transformación respecto a las normas anteriores en la medida que, gracias a la adquisición de esta función, las universidades ven aumentada significativamente su propia autonomía.

---

<sup>11</sup> Sobre el modelo universitario francés, véase: S. BOFFO - P. DUBOIS - R. MOSCATI, *Il governo delle università. Rettori e presidenti in Italia e Francia*, Guerini, Milán, 2006; S. BOFFO - P. DUBOIS, *The weakness of university legislative bodies: the cases of France and Italy*, en *International Review of Administrative Sciences*, 2006, vol. 71, n. 1, pp. 35-54; S. MIGNOT GERARD, *Who are the actors in the government of French universities? The paradoxical victory of deliberative leadership*, en *Higher Education*, 2003, vol. 45, n. 1, pp. 71-89; L. BUISSON - J. CHAMBAZ - N. LACOME, *Impact et limites de l'autonomie dans une université de recherche un an après le passage aux responsabilités et compétences élargies*, ANRT -Prix FutuRIS, 2010; C. CHARLE - J. VERGER, *Histoire des universités*, PUF, París, 1994; C. CHARLE, *La République des universitaires*, Seuil, París, 1870-1940; C. FORTIER, *Université, universités*, Dalloz, París, 2010; A. FREMONT, *Les universités françaises en mutation, la politique publique de contractualisation (1984-2002)*, La Documentation française, París, 2004; E. FRIEDBERG - C. MUSSELIN, *Enquête d'universités*, L'Harmattan, París, 1989; E. FRIEDBERG - C. MUSSELIN, *L'Etat face aux universités*, Anthropos, París, 1993; E. FRIEDBERG - C. MUSSELIN, *Le gouvernement des universités, perspectives comparatives*, L'Harmattan, París, 1992; C. MUSSELIN, *Les marchés du travail universitaire comme économie de la qualité*, en *Revue Française de Sociologie*, 1996, vol. 37, n. 2; C. MUSSELIN, *La longue marche des universités françaises*, PUF, París, 2001; C. MUSSELIN, *Les universités sont-elles des anarchies organisées?*, en J. CHEVALLIER, *Désordre(s)*, PUF, CURAPP, 1997; C. MUSSELIN, *Autonomie des universitaires/autonomie des universités*, en R. BOURDONCLE, *Les professions de l'éducation et la formation*, Demailly (eds.), Villeneuve d'Ascq, Septentrion, 1998; M. PITZALIS, *La dialettica dell'eccellenza nel sistema superiore francese*, en F. CORRADI (a cura di), *Alla ricerca dell'eccellenza. Le politiche per l'eccellenza nell'istruzione superiore in quattro Paesi europei*, LED, Milán, 2009; A. PROST, *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, t. IV: *L'école et la famille dans une société en mutation (depuis 1930)*, Perrin, París, 2004; S. E. OUAJA, *How to meet the challenge of diversity in the French system of education*, en W. ALLEN - M. BONOUS-HAMMARTH - R. TERANISHI, *Higher Education in a Global Society: Achieving Diversity, Equity and Excellence*, Elsevier, 2006, pp. 33-50.

La verticalización de los procesos decisionales resulta incuestionable en el papel que asume el Presidente de la Universidad: se elige entre los profesores miembros del Consejo de Administración sobre la base de un programa de gobierno, lo que asume pleno significado a la luz de las funciones más importantes atribuidas a este mismo órgano, esto es, las relativas a las enseñanzas y a la investigación. En efecto, ambas dependen directamente del mismo, ya sea por lo que se refiere a la definición de sus objetivos estratégicos, ya sea por su financiación. Precisamente, esta situación ha llevado a afirmar que se ha superado, o por lo menos se ha debilitado fuertemente, el modelo vigente con anterioridad directamente dependiente del Ministerio<sup>12</sup>: la “*República de las facultades y de las disciplinas*”.

En la actualidad, tras una serie de reformas graduales, las universidades tienen tres canales de financiación: una transferencia anual por parte del Ministerio (basada principalmente en el número de estudiantes); contratos negociados por la Universidad con el Ministerio en virtud de programas cuatrienales de desarrollo; contratos negociados por centros regionales universitarios creados al amparo de proyectos específicos con las Regiones.

Otra importante novedad se ha producido con el paso de un sistema multinivel de agencias de evaluación (Agencia de evaluación de la investigación y de la enseñanza superior) a una estructura unitaria y nacional de evaluación (Comité nacional de evaluación). Este cambio ha sido, en cierto modo, impulsado por la implementación del Proceso de Bolonia que, por sus características tendencialmente unitarias, no podía más que favorecer una evaluación llevada a cabo sobre *standards* homogéneos, capaz de comparar de forma efectiva las diversas experiencias.

Las modificaciones introducidas en el sistema universitario se explican con la necesidad de conjugar dos exigencias bastante opuestas: la excelencia y la igualdad en el acceso. Por lo demás, la fuerte diferenciación que sigue caracterizando el sistema francés de educación superior (universidades, grandes escuelas e institutos técnicos superiores) no podía más que conducir a hacer del segmento universitario el eje para el desarrollo de la excelencia.

Por último, debe subrayarse cómo a pesar de la diferenciación de modelos y la autonomía universitaria introducida en 2007, el sistema permanece principalmente centralizado en torno al Estado, sobre todo en lo relativo al *status* de los profesores.

### 5.3 Alemania

En Alemania, como se ha señalado, las universidades dependen de la legislación de cada uno de los Lander. La Constitución atribuye a la competencia concurrente del *Bund* sólo la disciplina de la financiación de la educación y la promoción de la investigación científica<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Cfr. M. PITZALIS, *Il sistema universitario francese*, en CAPANO G. - REGINI M. (a cura di), *Tra Didattica e Ricerca: quale assetto organizzativo per le Università italiane? Le lezioni dell'analisi comparata*, cit., p. 110.

<sup>13</sup> Sobre el modelo universitario alemán, véase: GERMAN RECTORS' CONFERENCE (Hochschulrektorenkonferenz) (2001), *Comment on the Memorandum (in German) Hake, B. J. et al., European Higher Education and Lifelong Learning: the Max Groote Expert Centre*, submitted by the Dutch VSNU, 1999; G. FEDERKEIL, *Some Aspects of Ranking Methodology - The CHE-Ranking of German Universities*, en *Higher Education in Europe*, 2002, vol. 27, n. 4, pp. 389-397; J. NEWTON, *Effects of Quality Enhancement on teaching staff-compliance, improvement, resistance*. Paper at the HRK German Rectors' Conference, Quality Assurance in the European Higher Education Area: Methods and Effects, A Conference organised by the HRK Quality Management Project, Beethovenhalle Bonn, 3-4 Noviembre 2008; E. BERNING, *La valutazione della ricerca e della didattica in Germania, Svizzera e Austria*, en UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE, *La valutazione nell'università*, Udine, 1995, pp. 29 ss.; ID., *Der Bologna-Prozess an den Hochschulen in Deutschland - Verwässerung einer großen Idee*, en P. BUTTNER, *Das Studium des Sozialen*, Berlin, 2007, pp. 27 ss.; ID., *L'accreditamento dei corsi universitari in Germania*, en C. FINOCCHIETTI (a cura di), *L'accreditamento dei corsi universitari. Italia - Francia - Germania - Inghilterra - Spagna*, Universitas Quaterni, 2008, n. 22, pp. 107 ss.; E. M. BRUNI - C. CRIVELLARI, *Le trasformazioni del sistema universitario tedesco in prospettiva europea*, en P. OREFICE - A. CUNTI (a cura di), *La formazione universitaria alla ricerca. Contesti ed esperienze nelle scienze dell'educazione*, Franco Angeli, Milán, 2009, pp. 202 ss.; N. WINTERHAGER, *The higher education system in Germany*, en G. CAPANO - M. REGINI (a cura di), *Tra Didattica e Ricerca: quale assetto organizzativo per le Università italiane? Le lezioni dell'analisi comparata*, Fondazione CRUI, Roma, enero 2011, pp. 75 ss.; DEUTSCHE FORSCHUNGSGEMEINSCHAFT (DFG) GERMAN RESEARCH FOUNDATION, *Excellence Initiative at a Glance. The Programme by the German Federal and State Governments To Promote Top-level Research at Universities*, abril 2011, en <http://www.research-in-germany.de/dachportal/en/downloads/download-files/13950/excellence-initiative-dfg.pdf>.

En casi todos los Lander, las universidades son todavía muy dependientes del propio Land, aunque la autonomía haya tomado una concreta trayectoria y se esté mostrando, al mismo tiempo, en constante aumento. En efecto, algunos Lander han consentido a sus propias universidades (o a parte de las mismas) asumir (con frecuencia, a través de una decisión de la propia universidad) el estatuto de fundación de derecho público. De este modo, la universidad puede gozar de mayor autonomía, de la propiedad de sus propios inmuebles y asumir el papel de emperador de su propio personal.

Casi todas las universidades son gobernadas por tres órganos colegiados: consejo de universidad, rectorado y senado académico. En sus nombramientos juega un importante papel el Ministro del Land competente en universidades.

El Consejo es el órgano de supervisión y orientación estratégica. Está compuesto por un número de miembros variable: entre 6 y 16. En un gran número de casos, la mayoría o todos los miembros que lo integra son externos a la universidad y provienen del mundo científico, profesional o de la industria. El Consejo casi siempre contribuye al nombramiento del rector/presidente: conjuntamente con el senado y, en ocasiones, solo. A menudo, aprueba el nombramiento de los vicepresidentes y del *Chancellor*. También es habitual que apruebe los planes de desarrollo, la estructura interna de la Universidad y el presupuesto. Los miembros del Consejo se designan una parte por el senado y/o Consejo saliente y otra parte por el ministro y generalmente son nombrados por este último.

El rectorado constituye el órgano de gestión y ejecutivo. Se compone por el rector o presidente de la Universidad, que lo preside, además de un número variable de vicepresidentes o vicerrectores (entre 2 y 4) y del *chancellor* que desempeña las funciones de director general administrativo.

El rector/presidente casi siempre es elegido por el Consejo o por el senado, o por ambos órganos con votaciones separadas tras una selección confiada a una comisión (tradicionalmente paritaria entre el senado y el consejo y, en ocasiones, con representantes del ministro). Normalmente, el nombramiento formal compete al ministro que, a veces, también conserva un poder de decisión. Y el *chancellor*, por lo general, es nombrado por el consejo a propuesta del rector y, a menudo, con la confirmación final del ministro. El rector y los vicerrectores pueden ser revocados por el consejo o por el senado con mayoría cualificada.

Ninguna universidad ha conservado una modalidad de nombramiento del rector basada en la elección entre todos los docentes universitarios. El rector es, casi siempre una figura esencialmente gerencial a pesar de que provenga de la comunidad académica, también en los casos en que es nombrado por el senado.

El senado es el órgano que representa la comunidad académica. Se compone principalmente de profesores y, en menor medida, por investigadores (personal académico no titulares), estudiantes y personal técnico-administrativo. Los miembros son elegidos por sus respectivas categorías de acuerdo con procedimientos previstos en el estatuto de la Universidad, a menudo garantizando un equilibrio entre las áreas científicas y las facultades y/o departamentos. En muchas ocasiones, el senado tiene el poder de aprobar el estatuto (en ocasiones, junto al consejo), casi siempre puede decidir sobre cuestiones relativas a la enseñanza e investigación y normalmente también ejerce un poder consultivo con respecto a cuestiones estratégicas/económicas. Con frecuencia, contribuye al nombramiento del rector/presidente y vicepresidentes. Sólo en poquísimas universidades, el senado conserva un papel de órgano de gobierno principal de la universidad, mientras el consejo o no existe o asume una función puramente consultiva.

Las facultades, principales divisiones internas de las universidades, están tradicionalmente dirigidas por un presidente (decano) elegido por los profesores, pero cuyo nombramiento debe ser aprobado por el rector.

Aunque las universidades mantengan el equilibrio entre actividad de enseñanza e investigación, el Gobierno federal apoya y promueve entes de investigación de carácter nacional e internacional (tales como el *Max-Planck-Gesellschaft*; la *Helmholtz-Gemeinschaft*; la *Fraunhofer-Gesellschaft* o la *Leibniz-Gemeinschaft*).

#### 5.4. Holanda

El sistema holandés<sup>14</sup> es objeto profundos cambios a partir de 1993, año en el que se aprueba la *Higher Education and Research Act* que ha consolidado un sistema binario de universidades: las que preparan para el trabajo o las carreras científicas de aquellas otras que preparan a los estudiantes para ejercer una profesión. Además, con la reforma de 1993 se introdujo una primera, pero significativa, autonomía en un sistema que con anterioridad era completamente regulado, en cualquiera de sus aspectos, por el Estado; se activaron importantes controles sobre la enseñanza y sobre la investigación (como contrapeso a la autonomía); se reformó el sistema de financiación y de *governance* interna y, en definitiva, se implantaron nuevas y más flexibles fórmulas de *management* de los recursos humanos.

En 1997 se adoptó la reforma del derecho a la educación de los estudiantes universitarios basándolo en el mérito individual y en 1997 se modificó de forma sustancial la *governance* interna de las universidades dirigida a reforzar el peso en la adopción de decisiones de los cargos monocráticos mediante el paso de un sistema electivo a otro de nombramiento y a introducir un *Board* con miembros externos.

En 2001 se introduce una nueva categoría de investigadores; en 2002/2003 se traducen en actos internos los principios del Proceso de Bolonia; mientras que en 2003 se creó el *National Accreditation Council* con la responsabilidad de garantizar la calidad del sector de la *higher education*.

El sistema holandés es, probablemente, entre todos el que más se ha transformado como “modelo”: ha pasado de un modelo tradicional europeo, caracterizado por un fuerte papel del Estado y de las corporaciones académicas, a uno estadounidense, identificado por una fuerte autonomía y por un papel estatal ‘externo’, pero con mucha incidencia en el sistema. Baste pensar que el Ministro para la Educación, la Cultura y la Ciencia juega un papel decisivo: puede ejercer controles periódicos en todas las estructuras y otorgar premios que supongan el apoyo total del Gobierno.

Por último, debe señalarse que este sistema está entre los que mejor han sabido interpretar, en su transformación, el espíritu del Proceso de Bolonia dirigido a la creación de un espacio común europeo de movilidad de los profesores y de los estudiantes. Con la introducción del *Framework for Qualification of the Higher Education Area*, Holanda ha sido uno de los primeros países en prever una correspondencia efectiva de los títulos de estudio expedidos con el grado de competencias requeridas por aquél a nivel europeo. Un importante modo de superar el valor legal del título de estudio que constituye una barrera, en ocasiones insuperable, a la libertad de circulación y de establecimiento.

## 5.5. España<sup>15</sup>

El proceso de transformación del sistema universitario español, iniciado con la Constitución de 1978 (que, por un lado, proclama el principio de la autonomía de las universidades y, por el otro, atribuye al Estado competencia exclusiva en relación con los títulos universitarios) culmina con la Ley orgánica de reforma universitaria 11/1983, de 25 de agosto (LRU). Esta norma ha dotado a las universidades de personalidad jurídica propia y ha concretado su autonomía en diversos planos:

- estatutario: traducido en la elaboración de los propios estatutos y otras normas autónomas para el funcionamiento interno de la universidad;

<sup>14</sup> Sobre el modelo universitario alemán, véase: J. HUISMAN, *Diversity in the Netherlands*, en V.L. MEEK - L. GOEDEGEBUURE - O. KIVINEN - R. RINNE, *The Mockers and Mocked. Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*, Permagon, Oxford, 1996; J. HUISMAN - C. C. MORPHEW, *Centralization and diversity: Evaluating the effects of government policies in US and Dutch higher education*, en *Higher Education Policy*, 1998, vol. 11, n. 1, pp. 3-13; H. DE BOER - J. ENDERS - L. LEYSITE, *Public sector reform in Dutch Higher Education: the organizational transformation of the university*, en *Public Administration*, 2007, vol 85, n. 1, pp. 27-46; B. JONGBLOED, *Characteristics of the higher education system*, en I. SIJGERS et al., *Supporting the contribution of higher education Institutes to regional development: self-evaluation report of Twente*, Saxion Hogescholen en Universiteit Twente, Enschede, 2005.

<sup>15</sup> Sobre las reformas del sistema universitario español, v. ampliamente el trabajo de C. VIDAL en este mismo volumen.

- de autogobierno: que comprende la elección, designación y remoción de sus propios órganos de gobierno y administración;
- financiero: dirigido a la gestión y administración de los propios recursos;
- de gestión de personal: a través de la capacidad para determinar y modificar su propio personal, así como la selección, formación y promoción del personal docente, de investigación y técnico-administrativo.

La novedad más significativa introducida por la ley en relación con la autonomía de las universidades consiste en distinguir entre títulos reconocidos por el Estado, con valor legal sobre todo el territorio nacional, y títulos expedidos por la propia universidad (títulos propios).

Pese a su notable importancia, la rápida transformación de la sociedad española en aquellos años, ha provocado que en poco más de tres lustros la LRU adoleciera de una profunda obsolescencia. En este contexto, fue promulgada la Ley orgánica de las Universidades 6/2001, de 21 de diciembre (LOU) destinada a promover la acción del Estado en la articulación y cohesión del sistema universitario, también a través de la redefinición de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de educación superior, siempre de conformidad con la autonomía de las universidades.

Esta ley ordena los diversos niveles de competencias de las universidades, de las Comunidades Autónomas y del Estado, atribuyendo nuevos poderes a las dos primeras. De este modo, a las competencias que ya pertenecían a las universidades, se añaden las relativas a la contratación con los propios profesores, a la creación de centros y estructuras de enseñanza a distancia, a la determinación de los procedimientos para la admisión de estudiantes, a la creación de fundaciones y de otras figuras jurídicas para el desarrollo de los fines específicos de la universidad y a la colaboración con otras instituciones para la movilidad de su propio personal. Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, además de las competencias ya adquiridas, se suman, entre otras, la regulación del régimen jurídico y retributivo del contrato de los docentes universitarios con la posibilidad de establecer retribuciones complementarias, la adopción de programas de financiación plurianuales por la vía de los contratos-programa y la evaluación de la calidad de las universidades y de su ámbito de responsabilidad.

Además, la ley crea la *Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)*, una absoluta novedad en la historia de la educación superior española. La ANECA goza de un estatuto jurídico de fundación dirigida por un Comité presidido por el Ministro competente en educación superior y en el que participan otras autoridades del mismo ministerio.

En virtud de la delegación establecida en la LOU se han adoptado los Reales Decretos 55/2005 y 56/2005 con los que se ha introducido un modelo nuevo de estructura de los títulos españoles en torno a dos niveles: *Grado* y *Postgrado* y tres ciclos: *Grado*, *Máster* y *Doctorado*. Es, justamente el modelo que se está difundiendo en varios países europeos bajo el impulso del Proceso de Bolonia.

De este modo, las universidades podrán ejercer plenamente su autonomía a través de la presentación de su propia oferta formativa que no deberá responder necesariamente al catálogo de títulos ‘oficiales’ establecido por el Gobierno, mientras que se producirá un proceso de acercamiento gradual entre títulos oficiales y títulos propios.

La reforma orgánica de 2001 ha sido completada por una segunda ley orgánica, en 2007, que ha consolidado los niveles de estudio introducidos en el año 2005; ha introducido el ECTS como unidad de cómputo y ha transformado la naturaleza jurídica de la ANECA como ente público.

## 5.6. Suiza

En Suiza, como en Francia, la educación superior está caracterizada por la existencia de diversos canales y el sistema universitario<sup>16</sup> constituye una pieza (aunque muy importante) de todo el sistema.

<sup>16</sup> Sobre el sistema universitario suizo, véase: B. LEPORI, *Research in non-university higher education institutions. The case of the Swiss universities of applied sciences*, en *Higher Education*, 2008, n. 56, pp. 45-58; B. LEPORI - L. ATTAR, *Research Strategies and Framework Conditions for Research in Swiss Universities of Applied Sciences*.

El sistema universitario se somete a tres distintos niveles de legislación: la federal, la cantonal y la institucional.

En el ámbito federal, una ley de octubre de 1999 ha reformado el sistema de financiación estatal a las universidades cantonales. Además, en relación con las competencias de los cantones, la ley federal se limita a establecer procedimientos de verificación de los estándares de calidad a través de la acreditación de la organización universitaria que sigue siendo competencia de los cantones y que se ejerce de común acuerdo con la Conferencia de Rectores.

Los diez cantones han adoptado leyes que regulan sus propias universidades. Muchas de ellas prevén la existencia de Consejos de administración compuestos por miembros externos, presidido, generalmente, por el Ministro cantonal de Educación. El Ministerio dicta las condiciones básicas para las tasas que deben pagar los estudiantes y el nivel de sueldos. Para ello se ayuda de un organismo técnico (*EDK, la Swiss Conference of Cantonal Ministers of Education*) que es consultado sobre todas las decisiones políticas en relación con la transferencia de fondos e incentivos a las universidades.

No obstante, respetando la autonomía cantonal, se otorga la máxima importancia a la coordinación interinstitucional. En la misma dirección, una ley federal de 2007, destinada a conseguir la alta calidad y la permeabilidad del sistema, contempla una serie de mecanismos para garantizar los procedimientos conducentes a la adopción de estrategias comunes y coordinadas en materia de acreditación, calidad y búsqueda de fondos públicos y privados. De conformidad con la idea promovida por el Proceso de Bolonia y respetando la consolidada estructura confederal del país, la citada ley pretende instaurar un espacio común de educación superior que, a pesar del diferente objetivo de las diversas instituciones, trate de crear un sistema de sana competición basado en el respeto de estándares de calidad que orienten las inversiones federales y de los *stakeholders*.

Por último, debe señalarse que, en el plano institucional, cada universidad elabora su propio estatuto.

## 5.7. Italia

El sistema universitario italiano<sup>17</sup> ha sufrido una profunda modificación tras la entrada en vigor de la Ley 240/2010 que ha modificado intensamente la naturaleza de la autonomía de la

---

Report to the Federal Office of Professional Education and Technology, 2006; S. REICHERT, *Universitäre Weiterbildung in der Schweiz. Bestandsaufnahme und Perspektiven im europäischen Vergleich*, Commissioned and published by the Staatssekretariats für Bildung und Forschung, 2007.

<sup>17</sup> Sobre el sistema universitario italiano, véase: G. CAPANO, *Un po' di coraggio per cambiare l'università*, en *Il Mulino*, 2004, 54/5, pp. 888 - 898; ID., *Governance: cambiare radicalmente se non si vuole assecondare il declino*, en *Universitas*, 2005, 97, pp. 93 - 101; R. SEMERARO (a cura di), *La valutazione della didattica universitaria in Italia, in Europa, nel mondo*, Franco Angeli, Milán, 2005; G. COSSARI, *La valutazione delle attività nel sistema universitario e nell'ambito degli enti di ricerca*, en *Funzione pubblica*, 2005, fasc. 1, pp. 119 - 128; E. STEFANI, *Qualità per l'università*, Franco Angeli, Milán, 2006; R. SEMERARO (a cura di), *Valutazione e qualità della didattica universitaria. Le prospettive nazionali e internazionali*, Franco Angeli, Milán, 2006; M. CAMMELLI - F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Quaderni di Astrid, Il Mulino, Bolonia, 2006; C. MAZZA - P. QUATTRONE - A. RICCABONI (a cura di), *L'università in cambiamento fra mercato e tradizione*, Il Mulino, Bolonia, 2006; G. TOGNON (a cura di), *Una dote per il merito. Idee per la ricerca e l'università italiane*, Il Mulino/AREL, Bolonia, 2006; A. MARI, *La riforma degli ordinamenti didattici universitari (Commento ai d.m. Università e Ricerca 16 marzo 2007)*, en *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 8, pp. 821 - 824; R. MOSCATI - M. VAIRA (a cura di), *L'università di fronte al cambiamento*, Il Mulino, Bolonia, 2008; G. AZZARITI - A. BURGIO - A. LUCARELLI - A. MASTROPAOLO, *Manifesto per l'università pubblica*, DeriveApprodi, Roma, 2008; G. CAPANO - G. TOGNON (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle università*, Il Mulino/AREL, Bolonia, 2008; G. VENZA (a cura di), *La qualità dell'università. Verso un approccio psicosociale*, FrancoAngeli, Milán, 2008; A. CAMMELLI - G. VITTADINI (a cura di), *Capitale umano: esiti dell'istruzione universitaria*, Il Mulino, Bolonia, 2008; A. SANDULLI, *Per l'università della concorrenza e del merito*. Intervento introduttivo al Forum Irpa sull'Università, en *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, fasc. 2, pp. 224 - 227; M. REGINI (a cura di), *Malata e denigrata. L'Università italiana a confronto con l'Europa*, Donzelli, Roma, 2009; A. MARI, *Il sistema universitario italiano: bilanci e prospettive*, en *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, fasc. 6, pp. 673 - 679; A. POGGI, *Il "caso" dell'autonomia universitaria: la costruzione di un "effettivo" modello di "autonomia" di un soggetto pubblico*, en A. BARDUSCO - F. PIZZETTI (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Quaderni dell'effettività, Giuffré, Milán, 1998, pp. 130 ss.; EAD., *Scuola e*

que gozaban las universidades italianas desde 1989 y respecto de la cual, en verdad, no habían hecho un buen uso. Esta ley de 2010 introduce una nueva forma de *governance* dirigida al objetivo de una mayor simplificación, eficiencia, eficacia, transparencia de la actividad administrativa y accesibilidad a las informaciones relativas a la universidad.

Simplificando mucho, podría afirmarse que el modelo configurado por la ley 240, por lo que respecta a las relaciones entre los órganos de gobierno de la Universidad, es el de la *differenziazione dei ruoli* con la consecuencia de una mayor definición de las responsabilidades recíprocas. Y aunque se mantienen los dos tradicionales órganos de gobierno (SA: senado académico y el Cda: Consejo de administración):

- se diferencian netamente sus funciones: al SA le corresponde la función de representar las instancias científicas y académicas, mientras que al Cda la de definir las líneas generales de orientación para la planificación estratégica de la universidad, así como asegurar una gestión correcta y atinada inspirada en los intereses de la institución; y, en consecuencia,
- se ha puesto fin a la situación precedente basada, precisamente, en la no diferenciación de los papeles desempeñados por estos órganos. Aspecto este último que provocaba que ambos deliberasen, con carácter definitivo, sobre casi todas las cuestiones, haciendo, de esta manera, poco transparente sus propias responsabilidades.

En la actualidad, con la reforma se ha establecido un sistema que concreta el eje Rector-Cda como los responsables principales de las decisiones de *indirizzo* y de la gestión. En cambio, al Senado le corresponde una función de consulta -fortalecida por la representación de toda la universidad-, pero también de control, como demuestra la posibilidad de aprobar una moción de censura contra el Rector.

Una de las críticas más importantes que se han formulado contra la citada ley ha sido la de su posible inconstitucionalidad a la luz del último apartado del artículo 33 de la Constitución, en virtud del cual “*las instituciones de educación superior, universidades y académicas, tiene derecho a dotarse de ordenamientos autónomos en los límites establecidos por las leyes del Estado*”. Para algunos autores, la reforma en cuestión no habría derogado la ley “madre” sobre la autonomía, esto es, la ley 168/1989 (a pesar de preverla del forma ‘expresa’). Esta última es una norma que a diferencia de la más reciente de 2010, confiere una mayor discrecionalidad a las universidades para definir sus propios órganos de gobierno. En efecto, en su artículo 6, primer apartado, establece que “*las universidades se dotan de personalidad jurídica y, en actuación del artículo 33 de la Constitución, tienen autonomía docente, científica, organizativa, financiera y contable; éstas aprueban sus ordenamientos a través de sus propios estatutos y reglamentos*”. Esta previsión ha sido considerada como una suerte de “deslegalización” irreversible que habría permitido a las universidades, a través de estatutos y reglamentos, aprobar ordenamientos completamente autónomos y no vinculados a las prescripciones de la ley.

En realidad, una interpretación similar del artículo 33 de la Constitución, que conduce al reconocimiento de una ilimitada autonomía universitaria (una especie de soberanía independiente de cada universidad), está privada de todo fundamento. En efecto, el artículo 33 de la Constitución, si bien, por un lado, atribuye a las universidades y academias, en cuanto instituciones de educación superior, “*el derecho a dotarse de ordenamientos autónomos*”, por el otro, exige que se realice “*en los límites establecidos por las leyes del Estado*”. Esta interpretación se ha confirmado tras la aprobación de la ley 168/1989, concebida por la doctrina como “condición” de operatividad de la autonomía universitaria.

Así pues, teniendo en cuenta todo lo anterior, la Ley 240/2010 se configura, ciertamente, como un acto estatal limitador de la autonomía universitaria, al tiempo que está sometida a la

---

*università: tra centralinismo e autonomia*, en *Persone e Imprese*, 2000, pp. 50 ss.; EAD., *L'autonomia universitaria tra la ristrutturazione dell'amministrazione ministeriale e le competenze normative delle Regioni: qualche considerazione e alcune perplessità*, en *Quaderni regionali*, 2002, pp. 715 ss.; EAD., *Valutazione “del sistema” università*, en C. COGGI (a cura di), *Per migliorare la didattica universitaria*, Pensa Multimedia, Lecce, 2005, pp. 11 ss.; V. Z. ZENCOVICH, *Ci vuole poco per fare una università migliore. Guardando oltre la “Riforma Gelmini”*, Il Sirente, Fagnano Alto, 2011.

necesidad de respetar la autonomía normativa de las universidades, según la opinión unánime de la doctrina que ha interpretado el citado artículo 33 de la Constitución.

Con el fin de prevalecer sobre el estatuto, la ley 240 indica qué principios considera superiores respecto de la autonomía universitaria, gracias a una lógica de garantía de la uniformidad de tratamiento frente a las posibilidades de diferenciación que permiten las fuentes de la autonomía de las universidades. Por tanto, los estatutos deberán dar actuación a estos concretos principios, por un lado, a la vez que la ley 240 llama al respeto de la autonomía a la que se refiere el artículo 33 de la Constitución, por el otro. De ahí que, en virtud del criterio según el cual todo aquello no prohibido por la ley es automáticamente remitido a la libertad de actuación, aparece salvaguardada la autonomía universitaria, que podrá expresar las diferencias presentes en las universidades, ya sea con la redacción de nuevos estatutos, ya sea con la posterior adopción de reglamentos de la universidad que deberán dar ejecución a las previsiones estatutarias en lo referente a la organización y funcionamiento de los órganos.

Además, en desarrollo de las previsiones del artículo 33 y del Título V de la Constitución, el artículo 1, segundo apartado, de la ley 240/2010, acoge la posibilidad para las universidades que han conseguido estabilidad y sostenibilidad del presupuesto, así como excelentes resultados en el ámbito de la docencia y de la investigación, de diferenciar las modalidades de composición y creación de los órganos de gobierno, respecto a las ya indicadas en el artículo 2 de la misma ley. Con este propósito, estas universidades pueden celebrar contratos programa con el *MIUR* (Ministerio de la Educación, de la Universidad y de la Investigación) para experimentar formas autónomas de *governance*. El Ministerio, con un decreto de naturaleza no reglamentaria, define los criterios para admitir estas experiencias y las formas de verificación periódica de los resultados conseguidos.

## 6. A diez años del Proceso de Bolonia: rumbo a la autonomía con algún vaivén

En el año 2009, un estudio encargado por la *European University Association* (creada con el Proceso de Bolonia y compuesta por las Universidades de los países adheridos) sobre el estado de la autonomía universitaria en los países europeos a diez años vista de este proceso, confirma sustancialmente, los desarrollos que han caracterizado las experiencias analizadas<sup>18</sup>.

En relación con la autonomía de organización, el estudio muestra cómo la mayor parte de las universidades son relativamente libres para decidir sobre sus propios órganos y su correspondiente ordenación. El sistema de gobierno, además, ha pasado de ser una estructura unitaria (dominada por el colectivo académico) a una dual, en cuyo interior, a través de los Consejos de administración, se garantiza la presencia de miembros externos.

Por otra parte, la autonomía relativa a la posibilidad de decidir sobre los títulos académicos y sobre la admisión de estudiantes está muy desarrollada. Desde esta perspectiva, el Proceso de Bolonia ha obtenido su máxima actuación. En la actualidad, la Europa universitaria se presenta, a todos los efectos, como un espacio común de conocimiento y, por lo tanto, de libre circulación del mismo a través de la movilidad de estudiantes y profesores.

La autonomía financiera se ha desarrollado sólo parcialmente: la posibilidad de establecer libremente tasas de matrícula es típica sólo del sistema británico; mientras que las vías de financiación del Estado (distintas de la ordinaria) se vinculan, con frecuencia, a la realización de proyectos específicos.

Tampoco es habitual la posibilidad de decidir autónomamente en relación con el propio personal docente: mientras que se ha actuado decisivamente la contratación por un tiempo determinado, el *status* que predomina es el del profesor a tiempo indefinido.

La *accountability* comienza a estar muy avanzada, a través de diversos instrumentos que miden la calidad del sistema, como efecto de la autonomía y, en consecuencia, de la diversidad que ésta provoca.

Naturalmente, este proceso comporta inevitables cambios culturales y de capacidad de *leadership* respecto de los cuales, las universidades forjadas en el tradicional modelo europeo

<sup>18</sup> Cfr. T. ESTERMANN - T.NOKKALA, *University Autonomy in Europe 1 - Exploratory Study*, EUA (European University Association) Publications, 2009, pp. 17 ss.

(fuertemente dependiente del Estado), difícilmente se han acostumbrado. Esto último ha comportado que, en algunos casos (por ejemplo, en Italia) tras una reforma impulsada sobre un frente autonomista y después de haber valorado negativamente los resultados que ésta había generado por falta de responsabilidad de la mayoría de las universidades, ha sido puesta en marcha una reforma que, a pesar de modernizar en muchos aspectos el sistema universitario, restringe de forma significativa los márgenes de la autonomía anterior. Por esta razón, a medio camino en la realización del Proceso de Bolonia, en Europa se indicaban objetivos ulteriores, conscientes que el camino habría de ser, todavía, largo.

## **7. Las políticas europeas de la investigación: hacia una “centralización” para conseguir la competitividad**

En relación con la política europea de la investigación se articula un discurso muy distinto. En efecto, en este contexto la tendencia inevitable es la concentración vertical de las decisiones hacia arriba, precisamente hacia la esfera europea. Este proceso no se consuma a través de la pérdida de competencias de los Estados, sino más bien a través de la inversión de una gran cantidad de recursos por parte de los organismos europeos cuya disponibilidad, por parte de los sujetos públicos y privados europeos, requiere un nivel de cohesión cada vez más externo a los espacios geográficos (partenariados intra-universitarios e infra-estatales) característico de la investigación, universal por propia naturaleza.

El último de estos proyectos en el tiempo ha sido presentado recientemente por la comisaria Máire Geoghegan-Quinn que ha anunciado el ‘Horizonte 2020’: un programa de 80 mil millones de euros destinados a las inversiones para la investigación y la innovación.

Por primera vez, el ‘Horizonte 2020’ reagrupa en un único programa el conjunto de las inversiones de la UE para la investigación y la innovación. Programa que concentrará los fondos sobre tres objetivos clave. Sostendrá la posición de la UE en cabeza en la clasificación mundial de la ciencia, con un presupuesto asignado de 24,6 mil millones de euros, incluido un aumento igual al 77% de las financiaciones al Consejo europeo de la Investigación cuyo objetivo se ha conseguido plenamente. Contribuirá a asentar la primacía industrial en innovación con un presupuesto de 17,9 mil millones de euros, que comprende una sustancial inversión –de unos 13,7 mil millones de euros- en las tecnologías de vanguardia, así como un más amplio acceso al capital y ayudas a las pequeñas y medianas empresas. En definitiva, 31,7 mil millones de euros se dedicarán a afrontar los principales problemas comunes a todos los europeos, repartidos sobre cuestiones básicas: sanidad; evolución demográfica y del bienestar; seguridad alimentaria; agricultura sostenible; investigación marina y marítima y bioeconomía; energía segura, limpia y eficiente; transportes inteligentes, verdes e integrados; intervenciones para el clima, eficiencia en los recursos y materias primas; sociedades inclusivas, innovadoras y seguras.

La propuesta de la Comisión será discutida, a efectos de ser aprobada, por el Consejo y el Parlamento europeo a finales del próximo año 2013.

En conclusión, las políticas nacionales sobre los sistemas universitarios se muestran, más entrecruzadas e interdependientes de lo que parece, a causa del proceso de integración europea. Las direcciones hacia las que se encaminan son, como hemos ido comprobando, distintas en función de los objetos (enseñanza o investigación), pero absolutamente convergentes respecto la consecución de un objetivo común, el de la creación de un espacio común. Se trata, como es obvio, de un proceso que, a pesar de encontrar sus raíces en la creación de la Comunidad Europea es, inevitablemente, un proceso largo y no necesariamente lineal, como, por otra parte, lo son otros, tan importantes o más, en el ámbito europeo.