

UNA DÉCADA DEL “MODELO BOLONIA” DE UNIVERSIDAD

A UNIVERSITY DECADE OF THE “BOLONIA MODEL”

Dr. Isaac Tena Piazuelo
Catedrático de Derecho Civil
Universidad de Zaragoza

Fecha de recepción: 10 de enero de 2020
Fecha de aceptación: 3 de febrero de 2020

RESUMEN: El pasado mes de marzo se cumplía una década de un acontecimiento (pasó necesariamente desapercibido, por la urgencia de las circunstancias que nos rodeaban), que pretendió otorgar una nueva identidad a la Universidad europea. Se trata de la culminación (al menos, teórica) del denominado “proceso de convergencia en el Espacio Europeo de Educación Superior (-o EEES-)”. Desde entonces muchas cosas han cambiado en la institución universitaria, aunque ese proceso todavía no puede darse por concluido.

ABSTRACT: Last March, a decade has passed since the event that aimed to provide the European University a new identity (but went unnoticed as a consequence of the urgency of the circumstances by that time). Indeed, the purpose was the culmination of the “process of convergence in the European Higher Education Area” (EHEA). Since then, many changes have occurred with regard to the University institution, although the procedure still cannot be terminated.

PALABRAS CLAVE: Espacio europeo de educación superior, Proceso de Bolonia, reforma de la Universidad europea.

KEYWORDS: Process of convergence in the European Higher Education Area, reform of the Higher Education in Europe.

SUMARIO: 1. Marco normativo de la Convergencia en el EEES. 2. El “modelo Bolonia”: ¿oportunidad o problema? 3. Conclusión. 4. Bibliografía.

1. MARCO NORMATIVO DE LA CONVERGENCIA EN EL EEES.

El 25 de mayo de 1998, los Ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido firmaron en la Sorbona una Declaración instando al desarrollo de un "Espacio Europeo de Educación Superior" (EEES). Se trataba del primer paso de un proceso político y técnico de cambio, a largo plazo, de la enseñanza superior en clave europea. El 19 de junio de 1999, tuvo lugar la Declaración de Bolonia. Fue suscrita por veintinueve Estados europeos (agregándose otros muchos países posteriormente, incluso no comunitarios), lo que da idea de la voluntad decidida de los socios europeos para materializar el EEES, organizándolo con arreglo a los principios de calidad, movilidad, diversidad, competitividad. Y orientado hacia la consecución, entre otros, de dos objetivos estratégicos: el fomento del empleo en la Unión Europea y la conversión del sistema Europeo de Formación Superior en un polo de atracción para estudiantes y profesores de otras partes del mundo¹.

2. EL "MODELO BOLONIA": ¿OPORTUNIDAD, O PROBLEMA?

El proceso de Bolonia ha tenido y todavía tiene entusiastas defensores, y convencidos detractores. No es mi cometido resolver semejante controversia, pero sí me atrevo a decir que está llena de claroscuros. Probablemente los responsables políticos de la Convergencia en el EEES *han tenido que mostrarse* (otra cosa los hubiera abocado a una insostenible contradicción) convencidos de la bondad del proceso, con independencia de la concreta ideología de los partidos políticos gobernantes. Mientras que buena parte del colectivo estudiantil (si es que puede identificarse así a los grupos que son capaces de movilizarse para adquirir cierta visibilidad) y del profesorado universitario, han sido críticos con un mayor o menor número de cuestiones específicas de aquel proceso (la duración, la financiación, la privatización de lo público, también cuestiones estrictamente pedagógicas, *etc.*).

En ocasiones se ha puesto demasiado énfasis en la existencia de un *enfrentamiento ideal* de tensiones, entre quienes están a favor y quienes no lo están, *todo o nada*. Sin embargo ha pasado desapercibida, en buena medida, una *postura* -llamémosla- *realista* de aquella cuestión, que parte de la constatación de que buena parte de las diferencias valorativas sobre "Bolonia" no se dan necesariamente en un mismo plano conceptual. Es decir, resulta difícil no admitir que el proyecto político y económico europeo debe tener algún género de consecuencias en la organización de la enseñanza superior: en este sentido, tampoco resulta difícil reconocer que el proceso de convergencia es positivo en sus líneas generales. Sin desdeñar, al mismo tiempo, que el detalle de ese proceso no siempre se ha previsto con el tino adecuado. Creo que es importante percibir que la valoración de lo que supuso la Convergencia es relativa. Quiero decir que dependía de múltiples variables, pero señaladamente

¹ El proceso de Bolonia "ha sido un éxito sin precedentes -sic- en la cooperación regional transfronteriza en el ámbito de la educación superior...". *Cfr.* la información "institucional" contenida en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:c11088> (Acceso: 25 mayo 2020).

estaba condicionada por las expectativas² que había llegado a suscitar la reforma esperada, en cada rama de especialización de las Facultades universitarias.

El proceso de convergencia en el EEES, no constituyó solamente una cuestión técnica, en los términos de un planeamiento o planificación de Estudios. Tenía otras dimensiones (en cierto sentido, comportaba una *cosmovisión economicista*³), como las ideológicas, políticas, sociales, económicas, estatutarias o profesionales, *etc.* En último término, creo que puede afirmarse que el referido proceso ha alumbrado una *nueva* Universidad (sea satisfactoria, o no)⁴. Genéricamente la gran reforma emprendida pretendía una modernización de la Institución, con la particularidad de que esa actualización tenía carácter supranacional. En particular se perseguía que la Universidad se adaptase mejor a la sociedad (formación más profesional y orientada a la investigación), que favoreciese especialmente la empleabilidad.

Por otra parte, a pie de calle, las incidencias del proceso de implantación de “Bolonia” sirvieron como piedra de toque de la capacidad crítica de la juventud española, y de su poder de movilización. Los medios de comunicación se ocuparon de que expresiones como *Movimiento Antibolonia*, resultasen familiares, asociándolas con imágenes de manifestaciones, encierros, o reuniones asamblearias en muchas de las Universidades de la geografía española. La violencia con que, en algunas ocasiones, se producían disturbios callejeros y en los campus, o con la que se reprimía, contribuyó a dar mayor visibilidad a la reacción anti-Bolonia. Las razones reales de todo ello fueron diversas. Pero, en cualquier caso, no puede desconocerse que el nuevo modelo de estudiante que exigía Bolonia debía ser un alumno a tiempo completo, y con relativa capacidad adquisitiva. Es decir, por una parte, el nuevo sistema se consideraba poco compatible con el eventual mantenimiento de obligaciones laborales, pues prácticamente se espera que el estudiante pase todo el día en el entorno de la Universidad (al menos, en esa otra normalidad que dejamos atrás en marzo de 2020). Por otra parte, aunque puedan contenerse los precios de la formación básica o de Grado, los Ciclos completos hasta el nivel de Máster exigen una mayor inversión económica (al no contar con una subvención pública significativa). Todo ello acaba dificultando el acceso universal a los estudios superiores lo que, según algunos, contribuye a una *elitización* de la Universidad moderna.

Inicialmente parecía que Bolonia iba a comportar una reducción de la duración de las carreras, o de los Grados, pero esta es una realidad solo aparente. Pues resulta discutible qué salidas profesionales quedan a merced de esa formación universitaria básica (la que corresponde a los *simples* graduados). El mercado laboral (en una situación de oferta irregular) acaba seleccionando profesionales con el Ciclo de formación completo hasta Máster.

² Lo que explica que en ocasiones las reacciones críticas no se hayan dirigido tanto al modelo de convergencia, sino al alcance real de su implantación en cada titulación en particular.

³ Cfr. Chr. BALDUS, “Calidad: ¿para qué, para quién? Una perspectiva alemana y continental sobre el llamado proceso de Bolonia”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 4/2009, p. 14.

⁴ Se han ido produciendo cambios profundos en la Institución Universitaria: se reconoce la relevancia social de la educación Superior en la construcción europea, para lograr la *Europa del conocimiento*; hay nueva cultura de la calidad; un concepto de *formación a lo largo de toda la vida*: la Universidad se contempla no como una etapa final de formación, sino como dispensadora de una formación básica que permita seguir aprendiendo; la sociedad actual exige una formación menos vinculada a contenidos específicos y especializados: se busca una formación más polivalente, centrada en la capacidad de adaptación a situaciones diversas y orientada a la resolución de problemas.

De tal modo que, en la práctica, para la preparación universitaria de salida hay que sumar a la duración de los Grados también los Postgrados.

Hay otros protagonistas de la relación docente universitaria que se sintieron directamente interpelados por las novedades que supuso la Convergencia⁵. Me refiero al profesorado, que reaccionó de diverso modo: hubo quienes a favor, otros de manera abiertamente crítica. Entre los primeros, se ha enfatizado el objetivo de la Convergencia de establecer titulaciones reconocidas a nivel europeo, la modernización y mejora de la calidad de los sistemas universitarios, así como “desarrollar la diversidad y flexibilidad en la educación superior como instrumento para afrontar los desafíos de la globalización y de una sociedad basada en el conocimiento”⁶.

En un planteamiento diametralmente distinto, algún autor describe «Las mentiras del EEES»: “algunas de las promesas que nos hicieron con la llegada del EEES han demostrado ser falsas. ...Los métodos de aprendizaje activo no son todavía usados con asiduidad en todas las carreras, y la clase magistral sigue siendo la metodología más común... La evaluación continua no es la forma de evaluación dominante, y en muchos casos ha sido confundida con «examinación continua»...El aumento de la movilidad y la empleabilidad, dos de los objetivos fundamentales del EEES, no se ha conseguido en Europa...”⁷.

Tengo que recordar que en el ámbito de la Universidad de Zaragoza se suscitó un interesante debate sobre los inconvenientes que traía la Convergencia, tal como se estaba materializando. Me refiero al “Manifiesto contra el Plan Bolonia” suscrito por más de medio centenar de profesores, que tomaron postura al considerar que el proceso de reforma universitaria se pretendía abordar de manera “apresurada”⁸, sin el suficiente debate y dejando sin definir cuestiones de importancia, incluso se reprochaba que el modelo de convergencia perseguía “objetivos elitistas”. Advirtiendo del “riesgo evidente de privatización de la gestión y de mercantilización de la universidad pública”⁹, debido a la

⁵ Y han elaborado interesantes reflexiones, para no extenderme demasiado, *vgr.*: BALDUS, en “Calidad: ¿para qué, para quién? Una perspectiva alemana y continental sobre el llamado proceso de Bolonia”, *cit.*, pp. 14-19; N. BALLUERKA LASA, y J. I. PÉREZ IGLESIAS, “Proceso de Bolonia: Dos visiones contrapuestas”, *Organización y gestión educativa: Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación*, Vol. 17, Nº 5, 2009, pp. 11-17; C. ELÍAS MÉNDEZ, “El proceso de Bolonia y su aplicación en España: Consideraciones críticas”, *RUE: Revista Universitaria Europea*, 17/2012, pp. 23-36; X. FERREIRO BAAMONDE, “Mercantilización y precarización del conocimiento: el proceso de Bolonia”, en VVAA, *La universidad en conflicto: capturas y fugas en el mercado global del saber*, ed. TdS, Madrid, 2010, pp. 113-144; E. LINDE PANIAGUA, *El proceso de Bolonia: un sueño convertido en pesadilla*, ed. Civitas, Cizur Menor, 2010; R. PUYOL ANTOLÍN, “Siete argumentos a favor de Bolonia”, *Nueva revista de política, cultura y arte*, 120/2008, pp. 90-95; B. RODRÍGUEZ ROSADO, “La adaptación a Bolonia de los estudios jurídicos: autocomplacencia inglesa, resistencia alemana”, *REJIE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, Núm. 3, enero 2011, pp. 55-66; V. A. SANJURJO RIVO, “El proceso de Bolonia: mito y realidad”, *REJIE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, Núm. 5 enero 2012, pp. 121-146; F. SÁNCHEZ CARRACEDO, “Las mentiras del EEES”, *ReVisión*, vol. 11, núm. 1. Enero 2018, pp. 17-29. Realmente punzante resulta la interpretación de C.E. NÚÑEZ (*cf.* *Universidad y ciencia en España. Claves de un fracaso y vías de solución*, ed. Gadir, Madrid, 2013, p. 276) sobre la actitud del profesorado: “Quienes no tenían mucho que hacer y carecían de verdadera vocación universitaria acogieron Bolonia con entusiasmo, ya que les permitía ampliar sus méritos de gestión con vistas a una promoción; los demás, minoría silenciosa, asistieron descorazonados a este nuevo envite contra la verdadera esencia de la universidad”.

⁶ PUYOL ANTOLÍN, *loc. cit.*, pp. pp. 90-95.

⁷ *Cfr.* el resumen y las conclusiones de SÁNCHEZ CARRACEDO, en “Las mentiras del EEES”, *cit.*, pp. pp. 17-29.

⁸ Sin documento de acompañamiento presupuestario y sin plan progresivo de adaptación del profesorado y de adecuación de las estructuras (laboratorios, bibliotecas, espacios para tutorías, inversiones en personal, *etc.*), a pesar de que ya hacía tiempo del comienzo del proceso.

⁹ La denostada “mercantilización” no es solamente una aprensión del modelo universitario que se ha llevado a la práctica en nuestro país. “En 2017 entró en vigor la Ley británica sobre educación superior e investigación, una reforma que incide en el modelo de universidad orientado al mercado... Este sistema está basado en indicadores que poco tienen que ver con la calidad de la docencia, como son el tiempo medio de finalización del grado o los niveles de empleo medio de sus graduados, y que perjudican especialmente a las humanidades y a parte de las

penetración del capital privado mediante cátedras de empresa, y en la “identificación perniciosa entre intereses empresariales y sociales, que otorga al mercado la capacidad absoluta para incidir, no sólo en el diseño de los máster, sino incluso en los planes de grado”. Los firmantes del manifiesto consideraban que se hacía gala de un “optimismo injustificado y desaforado” por parte de las autoridades¹⁰.

Manifiestos similares ¹¹, firmados por profesores y personal de administración y servicios, se realizaron en casi una decena de universidades españolas.

Todos los obstáculos con que tropezaba no impidieron que nuestro país fuera completando las etapas de ese cuestionado proceso de Convergencia de la Educación Superior. Pues es, en definitiva, el que se halla implantado en la actualidad de manera más o menos perfecta. Sin perjuicio de que ese proceso todavía no se ha completado: más que un resultado definitivo, constituye una actitud abierta de adaptación a necesidades que van cambiando¹².

3. CONCLUSIÓN

Quiero concluir este breve apunte conmemorativo con una opinión que me parece especialmente lúcida, aunque probablemente no resulte grata a los entusiastas de “Bolonia”, y al tiempo parezca a sus detractores poco comprometida: “La Declaración de Bolonia, cuando se formula en 1999, respondía de forma muy general a la necesidad de modernizar la universidad europea a fin de hacerla más atractiva y competitiva en el contexto de un mundo globalizado. ...Sin embargo, a Bolonia se le atribuyó injustificadamente aspectos que no contemplaba (si bien es cierto que su desarrollo posterior los propiciaba) y, sobre todo, se le concedió un falso carácter de inexorabilidad, pues parecía que no había más remedio que llevar a cabo la reforma cuando, en realidad, la Declaración no es una norma jurídica vinculante y, por si hubiese alguna duda, algunos países europeos se quedaron voluntariamente al margen de este proceso de reformas. Además, se le otorgó entre nosotros propiedades taumáticas, de suerte que su mera aplicación vendría a resolver de un plumazo todos los problemas que padece la universidad española, lo cual es sencillamente ilusorio, entre otras cosas porque algunos de esos problemas son propios de nuestra universidad y Bolonia ni siquiera los aborda”¹³.

ciencias sociales, áreas donde se genera el pensamiento crítico...”. Cfr. L. GÁLVEZ, https://www.eldiario.es/andalucia/desdeelsur/Universidad-pensiones-derrota-publico_6_763683634.html (Consulta: 25-5-2020).

¹⁰ Cfr. Heraldo de Aragón, 28 de marzo de 2009: “Sesenta profesores de Zaragoza presentan un manifiesto contra el Plan Bolonia”. https://www.heraldo.es/noticias/aragon/sesenta_profesores_zaragoza_presentan_manifiesto_contra_plan_bolonia.html (Consulta: 25-5-2020).

¹¹ Como el denominado “Saquemos los estudios de Derecho del proceso de Bolonia”, que fue firmado por más de mil profesores de Derecho, encabezados por juristas de la talla de García de Enterría o Díez-Picazo.

¹² Desde hace tiempo se viene hablando de la conveniencia de redistribuir la duración de grados y postgrados. Aunque, sin duda, estas cuestiones se han convertido en secundarias en el curso académico 2019-2020, cuando la mayoría de las universidades han tenido que adaptarse sobre la marcha de los propios acontecimientos, a un escenario imprevisto para el modelo de relación docente basado en la presencialidad.

¹³ Cfr. SANJURJO RIVO, en “El proceso de Bolonia: mito y realidad”, *cit.*, p. 142.

Bolonia es muchas cosas pues comporta -como ya he dicho- una *cosmovisión economicista*. Sin embargo, la actividad y los fines de la Universidad no pueden confinarse en estrategias de eficiencia productiva, o de rendimientos¹⁴.

En ocasiones se ha puesto demasiado énfasis en la existencia de un enfrentamiento ideal de tensiones, entre quienes están a favor y quienes no lo están. Sin embargo personalmente creo que ha pasado desapercibida, en buena medida, una postura -llamémosla- realista de aquella cuestión, que parte de la constatación de que buena parte de las diferencias valorativas sobre la Convergencia no se han producido necesariamente en un mismo plano conceptual. Es decir, resulta difícil no admitir que el proyecto político y económico europeo debe tener algún género de consecuencias en la organización de la enseñanza superior: en este sentido, el espíritu de la reforma universitaria es beneficioso en sus líneas generales. Son en realidad los detalles de ese proceso, los que debieron plantear reparos objetivos. Me preocupa (como profesor de Derecho) que, por alguna razón, Alemania, Italia, Francia o Reino Unido excluyeran la titulación de Derecho del proceso de Bolonia. Lo que podría alentar la idea de que tal vez la universidad española se encontrase (al menos, en cuanto a las titulaciones jurídicas) en el lugar o el momento equivocado del proceso de Convergencia¹⁵.

4. Bibliografía

- BAUMAN, Z., *Vida líquida*, ed. Paidós, Barcelona, 2006.
- BALDUS, Chr., "Calidad: ¿para qué, para quién? Una perspectiva alemana y continental sobre el llamado proceso de Bolonia", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 4/2009, p. 14-19.
- BALLUERKA LASA, N., PÉREZ IGLESIAS, J. I., "Proceso de Bolonia: Dos visiones contrapuestas", *Organización y gestión educativa: Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación*, Vol. 17, Nº 5, 2009, pp. 11-17.
- ELÍAS MÉNDEZ, C., "El proceso de Bolonia y su aplicación en España: Consideraciones críticas", *RUE: Revista Universitaria Europea*, 17/2012, pp. 23-36.
- EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:c11088> (Consulta: 25-5-2020).
- FERREIRO BAAMONDE, X., "Mercantilización y precarización del conocimiento: el proceso de Bolonia", en VVAA, *La universidad en conflicto: capturas y fugas en el mercado global del saber*, ed. TdS, Madrid, 2010, pp. 113-144.
- GÁLVEZ, L., https://www.eldiario.es/andalucia/desdeelsur/Universidad-pensiones-derrota-publico_6_763683634.html (Consulta: 25-5-2020).
- HERALDO DE ARAGÓN, https://www.heraldo.es/noticias/aragon/sesenta_profesores_zaragoza_presentan_manifiesto_contra_plan_bolonia.html (Consulta: 25-5-2020).
- LINDE PANIAGUA, E., *El proceso de Bolonia: un sueño convertido en pesadilla*, ed. Civitas, Cizur Menor, 2010.
- NÚÑEZ, C. E. *Universidad y ciencia en España. Claves de un fracaso y vías de solución*, ed. Gadir, Madrid, 2013.
- PUYOL ANTOLÍN, R., "Siete argumentos a favor de Bolonia", *Nueva revista de política, cultura y arte*, 120/2008, pp. 90-95.

¹⁴ Siempre es provechoso recordar a Z. BAUMAN: "La universidad, que debe mirar a la sociedad a que sirve, tiene que estar por encima de los caprichos comerciales o del mercado" (cfr. *Vida líquida*, ed. Paidós, Barcelona, 2006, p. 23).

¹⁵ Probablemente se echará en falta una conclusión más extensa, si no pudiera deducirse de las opiniones reflejadas. Por varias razones resulta un tanto difícil ser más explícito, siendo la primera que la Convergencia no se puede valorar de una manera homogénea o única, su efecto ha sido distinto en cada titulación universitaria. En segundo lugar, ya se ha dicho, la Convergencia constituyó un nuevo camino para la evolución de las universidades europeas que todavía no tiene un término final: eso explica que no pueda darse por cerrado el debate sobre la duración de los grados y postgrados (el modelo preponderante es de "cuatro más dos", pero existe una cierta tendencia para alargar la formación especializada a costa del Grado). Por concluir, no exagero si afirmo que los principios de la aquella reforma (al margen de las cuestiones técnicas) tenían una intención política y económica muy ambiciosa (en el contexto de la "sociedad del conocimiento") que se creyó que conduciría a sistemas más eficientes para correlacionar la formación universitaria y la empleabilidad: es difícil calibrar el realismo con que se intentó lograrlo, pues las sucesivas crisis económicas (incluso, en algún momento, crisis también política del proyecto europeo) han permitido encadenar una sucesión de períodos de cierta anormalidad (la trascendencia de la producida en 2020, todavía no estamos en condiciones de poder valorarla). Es decir, la conclusión sobre lo que ha supuesto el proceso de Convergencia en el EEES, está rodeada necesariamente de relativismo.

RODRÍGUEZ ROSADO, B., “La adaptación a Bolonia de los estudios jurídicos: autocomplacencia inglesa, resistencia alemana”, *REJIE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, Núm. 3, enero 2011, pp. 55-66.