

# EDITORIAL

---

## **Bolonia: una oportunidad que no podemos perder**

*Pello Salaburu, ex rector de la Universidad del País Vasco*

Lo que se conoce como “Proceso de Bolonia” (cada vez que decimos EEES nos quedamos sin aliento) es una buena oportunidad que se le abre al sistema europeo de educación superior para poder hallar de nuevo en el mundo el sitio que le corresponde por tradición, por historia y por su propio peso específico como potencia a nivel global.

Europa, con la salvedad de unas poquísimas universidades, se desenganchó después de la guerra de los puestos de cabeza mundial en materia de enseñanza superior. Con independencia de la opinión que nos puedan merecer los diversos rankings y clasificaciones que se hacen sobre el estatus de las universidades en el mundo, todos los especialistas están de acuerdo en que las universidades de EEUU ofrecen, en términos generales, un producto más ajustado a lo que quieren los estudiantes, realizan mejor investigación y son capaces de atraer a los mejores. Por dar sólo un dato: más del 70% de las personas galardonadas con el premio Nóbel trabaja allí, y más de 600.000 estudiantes extranjeros (en particular indios, chinos, coreanos y japoneses) acuden cada año a sus aulas. Europa compite de mala manera con aquel país, como lo muestra cualquier indicador que se quiera utilizar: inversiones en enseñanza superior o en investigación, ratios de estudiantes, profesores y PAS, número y calidad de publicaciones científicas, registros de patentes triádicas, investigadores por millón de habitantes, utilización de nuevas tecnologías de la comunicación, etc. Europa está, con la excepción muy puntual de algún indicador y algún país, por detrás en todos ellos. Esa es la realidad. Se trata de un dato, no de una opinión. Y conviene distinguir entre datos y opiniones, porque la gente tiende a confundirlas con demasiada frecuencia y demasiada facilidad.

Las diferencias entre ambos sistemas (aunque es más que arriesgado utilizar la palabra “sistema” para definir el modelo europeo) están relacionadas, por supuesto, con el distinto nivel de inversiones en materia de educación superior entre EEUU y Europa. Esto es algo que cada análisis subraya de forma machacona y contundente. Pero, con ser eso así, también es verdad que hay otras diferencias más sutiles, y menos relacionada con los fondos utilizados en cada lugar, que conviene subrayar.

Para empezar, la estructura académica de las titulaciones en el sistema norteamericano, a diferencia del europeo, es extraordinariamente simple. Dos años en un college dan lugar a un primer título, que engloba un tipo de formación parecido, en muchas ocasiones, al que se pueda obtener en España en un ciclo superior de FP. Hay miles de instituciones de enseñanza superior en EEUU que conceden exclusivamente este título: “Associate Degree”. Con dos años más se obtiene el “Bachelor”, que es el título de grado, similar al “grado” al que nos

referimos en nuestras coordenadas. Muchas universidades ofertan titulaciones de cuatro años, bien sea comenzando desde lo que podría ser el “primer curso”, o comenzando desde “tercero”, si el estudiante dispone ya del “Associate degree”. Otros dos años más dan lugar al “Master”, al que accede una minoría que se sitúa en torno al 10%. Una minoría de esa minoría realiza, a su vez, el doctorado.

Se trata de un sistema claro, asumido en la cultura norteamericana, y que marca las pautas del comportamiento de todas las universidades, aunque difícilmente se pueda encontrar una normativa en ningún lado que haga la más mínima referencia a esta estructura de titulaciones. En EEUU no hay ningún Ministerio de Educación que marque reglas, aunque el país está muy orgulloso de su sistema, basado más en la flexibilidad y en el sentido común que en establecer normativas de obligado cumplimiento. Las discusiones y dificultades que tenemos en este lado del Atlántico con las convalidaciones, por ejemplo, se arreglan allí de forma muy práctica: si alguien cambia de institución o de estudios a mitad de los estudios, el departamento implicado decide con rapidez, sin esperar el veredicto de comisiones lejanas y desconocidas, cuáles son las asignaturas que debe cursar y las que se supone que son convalidadas, poniéndose siempre del lado del estudiante. Las titulaciones tienden a ser muy generalistas al principio (quien quiera estudiar literatura deberá estudiar física, y quien quiera ser matemático deberá estudiar poesía) que tienden a especializarse conforme más se avanza en los estudios. La verdadera especialización llega, con todo, en el Master. Aproximadamente un 50% de estudiantes cambia de especialidad una vez obtenido el grado, y se especializa en otro campo. Sólo una minoría de universidades (las “research universities” fundamentalmente) ofrecen Master y Doctorado.

Cuando los académicos europeos manifiestan su deseo de impulsar un espacio común, también en educación superior, y los políticos se suman a la iniciativa, se abre un horizonte de esperanza insospechado. Insospechado porque los universitarios difícilmente podíamos entender el funcionamiento de sistemas ajenos a nuestro país de residencia. E, incluso en éste, no pocas veces nos encontramos con grandes quebraderos de cabeza. Bolonia significaba un deseo confeso de abrir una ventana al cambio. A partir de 2010, aunque esto de los plazos suele ser más bien un desiderátum, se trata de establecer un sistema de titulaciones entendible y visible, tanto para profesores como para estudiantes. Y se impulsa un sistema que, con intervalos de créditos ACTS previamente fijados, vaya configurando una estructura más o menos común en toda Europa. Eso se traduce, en la práctica, en esos esquemas simples de 4+1 (en algunos pocos países, España entre ellos) o 3+2 (en la mayoría de los países). Todo esto, con ser importante, no es sino una parte pequeña de la fotografía.

Porque el sistema universitario de EEUU está caracterizado por otros factores que lo alejan con fuerza del europeo. El aspecto más llamativo es el de su enorme flexibilidad, que da lugar a universidades de rasgos muy diferentes entre los que los estudiantes pueden elegir. Es cierto, por supuesto, que en Europa hay también universidades muy distintas entre sí, pero la diferenciación entre ellas viene marcada más por la rigidez normativa de los distintos países (cada país tiene sus propias normas, diferentes a las del vecino) que como consecuencia natural de una

flexibilidad previamente aceptada. Flexibilidad frente a rigidez, vendría a resumir lo que es observable allí y aquí. La flexibilidad hace que las universidades se diferencien, y ofrezcan productos distintos, competitivos y complementarios. La rigidez tiene como consecuencia que las universidades difícilmente puedan ofrecer productos distintos. Eso es lo que ha pasado históricamente en España y lo que va a pasar en los próximos años como no cambien las cosas. Y mucho de eso va a pasar también en Europa. Es por eso que el proceso de Bolonia se puede convertir a medio plazo en otra oportunidad, una más, perdida.

Hay un aspecto de enorme importancia que puede explicar algo de lo que está pasando: a diferencia de EEUU, en Europa hay poca confianza en la actividad de las universidades. Por supuesto, las generalizaciones son peligrosas, y no se puede negar que allí hay también malas universidades, incluso muy malas universidades, y que en Europa hay también unas cuantas muy buenas, pero cuando se analizan los modelos en su conjunto, creo que lo que afirmo se puede sostener sin problemas. En Europa, y España es un magnífico ejemplo, la confianza de la sociedad y de los agentes sociales en su universidad es más bien escasa. Obsérvese que hay muy pocas actividades públicas tan reguladas desde el exterior como el de la universidad, institución a la que se supone autonomía de funcionamiento. Hemos asumido como algo natural, además, y para nuestra desgracia, esta cultura de la norma y de la ley. Nos sentimos mucho más cómodos cuando el Ministerio, o la Comunidad, o la propia universidad establecen normas de funcionamiento, que regulan hasta el más mínimo cada parcela de la vida universitaria. Y si nos dejan una libertad de actuación, sentimos pánico. Ello deja más bien poco margen a la iniciativa, poco margen para que los mejores puedan destacar y sean convenientemente compensados por ello. Poco margen al error y al fracaso, estigmatizado de forma peligrosa en nuestras sociedades. Hay una especie de obsesión por el control universitario. No falta quien afirma que las instituciones se pueden gobernar de dos modos: se elige al considerado mejor, y que él disponga y gobierne. O, alternativamente, se toma cada decisión importante de forma consensuada y tras previa discusión en los distintos órganos. Pues bien, uno tiene la impresión de que en nuestras instituciones universitarias se funden ambos sistemas, entorpeciendo el gobierno y la gestión hasta límites difícilmente entendibles: se tiende a elegir al considerado mejor, para, a continuación, discutir cada decisión en cada uno de los órganos.

Esta rigidez normativa y esta falta de confianza es enormemente perjudicial para conseguir que nuestras instituciones despeguen, porque tiende al igualitarismo, tiende al café descafeinado para todos, y ofrece pocos estímulos a las mentes brillantes y a la movilidad. La flexibilidad, ese rasgo que tan bien caracteriza al sistema de EEUU, debería ser imprescindible también aquí. No se entiende que se elimine el catálogo de titulaciones, para que a continuación ANECA examine con lupa cada propuesta, y acabe cargándose en la práctica lo que era una buena idea. Ni se entiende que los responsables universitarios sientan una especie de terror ante las posibilidades que abre la falta de un catálogo de estas características. Desde luego, nada parecido a un catálogo se encontrará en EEUU, en donde las universidades tienen plena libertad de actuación.

La cultura del control, del recelo y de la norma debería ser cambiada por otro

modo de entender la cultura universitaria, basada en la confianza, en la flexibilidad y en la libertad. Debería estar acompañada, naturalmente, de un control a posteriori, de una evaluación personal (no sujeta a formularios que siempre tienden a ocultar las diferencias e incrementan el riesgo de la burocracia) y a la asunción de responsabilidades, incluso personales, a quien disponga de competencias. Y los universitarios deberíamos aceptar de una vez que remamos juntos en la misma institución, poniendo siempre los intereses comunes por encima de nuestros intereses corporativistas, de centro o de departamento. Corremos el enorme riesgo de convertir Bolonia en una montaña de papeles, formularios y actas, sin que se toquen cuestiones sustanciales de fondo. Corremos el riesgo de incluir en el saco de Bolonia, como se está haciendo, problemas y cuestiones que tienen que ver más con la idiosincrasia de la cultura universitaria de cada país y que no se contemplan para nada en los acuerdos adoptados en las reuniones bienales por los países que participan en el proceso. Esta forma de proceder responde, desde luego, a esa cultura que debería ser eliminada de una vez, para ver si somos capaces de centrarnos en los aspectos centrales que afectan al quehacer universitario. La estructura de las titulaciones es uno de esos problemas. La calidad, la movilidad, la investigación, la valoración del trabajo personal del estudiante... son otros rasgos subrayados en cada ocasión en todos los ámbitos que impulsan el proceso. Sin embargo, echo en falta una cuestión básica entre muchos de quienes parecen haberse convertido en especialistas oficiales del tema: ¿hay alguien que se ha preocupado de mirar un poco qué es lo que se hace en los países que funcionan bien? ¿Cómo se entiende allí la calidad, cómo se entiende la evaluación, cómo se entiende la participación social o la de los propios universitarios? ¿Cómo hacen allí estas cosas? Porque, a veces, entre tanto entendido en Bolonia, tanto impreso, tanto curso y tanto congreso, uno acaba echando en falta algo que suele ser fundamental y sin cuya ayuda pocas cosas van a cambiar: un poco de sentido común.

## **Bologna: an opportunity we cannot afford to miss**

*Pello Salaburu, former vice-chancellor of the University of the Basque Country*

The initiative known as the “Bologna Process” (because we get tongue-tied every time we try to say EHEA) is a wonderful opportunity for the European higher education system to find, in the new world, the place that is its by right as a result of its tradition, history and current position as a global power.

After the war, with the exception of a select few universities, Europe fell back from the head of the global pack in the field of higher education. Regardless of the opinion we may hold of the diverse rankings and classifications published regarding the status of universities in the world, all specialists agree that, in general terms, universities in the USA tend to offer courses which are more in line with what students want, carry out better research and are able to attract the best scholars. To give just one example: over 70% of Nobel prize winners work in the USA, and over 600,000 foreign students (particularly Indian, Chinese, Korean and Japanese ones) attend university courses in that country every year. Europe is in a poor position to compete with the US, as any indicator used will show, be it investment in higher

education or research, student/teacher/service and administration staff ratios, number and quality of scientific publications, triadic patents, number of researchers per million inhabitants or the use of new communication technologies, etc. With the exception of a very few indicators and countries, Europe is well behind in all these areas. This is the situation today. It is a matter of fact, not opinion. And it is important to distinguish between fact and opinion, because people tend to confuse them all too easily and all too frequently.

The differences between the two systems (although it is fairly risky to use the term “system” to describe the European model) are rooted, needless to say, in the different level of investment made in higher education in the USA and Europe. This is something that each and every analysis concludes loudly and clearly. In addition to this, however, there are also a series of other, more subtle differences, less closely related to the funds available in each continent, which are also worth highlighting.

To start with, the academic structure of the degrees in the North American system is, unlike in Europe, extraordinary simple. Two years at college is enough to gain you an initial qualification, which often encompasses training similar to that provided in Spain in an advanced cycle vocational training course. There are thousands of higher education institutions in the USA which focus exclusively on this qualification, known as an Associate Degree. Two years of further study will gain you a Bachelor’s, often referred to in Europe simply as a “degree”, like in the coordinate system. Many universities offer four-year qualifications, starting either from “year one”, or “year three” for those who already have an associate degree. Another two years on top of this will give you a “Master’s”, a qualification gained only by a minority of around 10%. And a minority group within this minority group go on to earn their doctorate.

It is a clear, uncomplicated system, firmly established in North American culture, and which guides the activities of all universities, even though it is almost impossible to find even the smallest reference to this structure of qualifications in any written regulation or bylaw. In the USA no Ministry or Department of Education lays down the ground rules, even though the country is extremely proud of its system, which is based more on flexibility and common sense than on the establishment of binding rules and regulations. The debates and difficulties that we have this side of the Atlantic with the recognition of different qualifications, for example, are solved there with the utmost practicality: if anyone changes institution or course in the middle of their studies, the department involved decides quickly, without waiting for a verdict issued by a far-off, unknown commission, which subjects the student needs to study and which are recognised as having already been passed. Furthermore, the student’s interests are always put first. All degree courses tend to be fairly general at the beginning (anyone wanting to study literature, for example, must also study physics, and anyone wanting to become a mathematician must also study poetry), and then become more specialised as they progress. True specialisation, in fact, only really occurs in the Master’s degrees. Approximately 50% of students change their specialist area once they have gained their Bachelor’s, moving into another field to continue their studies. Only a small minority of universities (mainly research universities) offer Master’s and Doctorate courses.

When European academics came together to state their desire to establish a common area for higher education, and politicians lent their support to the initiative, a whole new unsuspected field of possibilities opened up. I say unsuspected because it had hitherto been extremely hard for academics to understand the functioning of systems outside our countries of residence; and indeed, even within our own countries, we often came across situations which were extremely problematic. Bologna represented a sincere wish to open the doors and let in the winds of change. From 2010 onwards, although such deadlines are often little more than a desideratum, the aim is to establish a system of university degrees that is clear, understandable and transparent for both teachers and students alike and to promote a system that, with pre-established ACTS credit intervals, will gradually move towards ensuring a more or less common structure throughout Europe. In practical terms, this will result in simple 4+1 (in a few countries, Spain included) or 3+2 systems (in the majority of countries). However, despite being important, this is only part of the whole picture.

The US university system is characterised by other factors also, which set it apart from the European one. The most striking of these is its great flexibility, which gives rise to a wide range of universities with very different traits, thus giving students enormous scope for choice. It is true, of course, that Europe also has a wide range of different universities, but unlike in the US, their differences are more the result of the regulatory strictness of each separate country (each country has its own individual regulations) than the natural consequence of a deeply-rooted attitude of flexibility. Flexibility versus rigidity, a succinct way of summing up the situation. Flexibility means that universities differ from each other, and offer different, competitive and complementary products. Rigidity, on the other hand, makes it difficult for universities to offer different products. This is what has occurred in the past in Spain, and what will continue to occur in the coming years unless some major changes are introduced. And much the same thing will happen also in Europe. This is why the Bologna process may, in the medium term, become just another lost opportunity.

There is one vitally important factor here that may help explain what is happening: unlike in the US, in Europe, the level of confidence in the activities of the various universities is very low. Of course, it is always dangerous to make generalisations; the USA has some bad (even very bad) universities and Europe has some magnificent ones. But when the models as a whole are analysed, I believe the findings support everything I am stating here. In Europe (and Spain is a wonderful example), society and social stakeholders' confidence in their universities is tentative to say the least. There are very few public activities that are subject to such heavy external regulation as the universities, despite the fact that they are supposed to be independent institutions. Furthermore, and to our misfortune, we have become so used to this culture of norms and regulations that we now see it as only natural. We feel much more comfortable when the Ministry, Regional Government or university itself establishes the operating rules that govern every last detail of university life. And if we are left even the tiniest room for independent manoeuvre, we panic. This leaves little margin for initiative, and makes it extremely hard for the best to stand

out from the rest and be duly compensated for their efforts and achievements. It also, of course, leaves little margin for error and failure, both of which are dangerously stigmatised in our society. There is a kind of obsession with controlling the university field. Some claim that institutions can be governed in two ways: the one considered the best person for the job is chosen, and then governs as he or she see fit; or alternatively, every important decision is made by consensus after debate in the different governing bodies. Well, to be honest, one has the impression that in our university institutions, both systems are working at the same time, hindering both the governance and management to ludicrous limits. We choose the best person for the job and then debate each and every decision in each and every governing body.

This regulatory rigidity and lack of confidence are major obstacles on the path to independent operation, not only because they strive to impose equalitarianism and order decaffeinated coffee for everyone, but also because they offer few stimuli to brilliant minds and allow little mobility. Flexibility, this trait that is so characteristic of the North American system, is vital for our system also. By this I do not mean that the whole catalogue of university degrees should be eliminated and each separate proposal painstakingly examined by ANECA (the National Agency for Quality Assessment and Accreditation), thus turning a good idea into a practical disaster. Nor do I mean that all university governors naturally experience a moment of abject terror when faced with the possibilities that open up in the absence of a catalogue of this kind. However, it should be noted that no such catalogue is to found in the USA, where universities enjoy complete freedom of action.

The culture of control, suspicion and regulations needs to be replaced by another kind of university culture, based on trust, flexibility and freedom. This should, of course, be accompanied by a posteriori control mechanisms, personal assessments (not subject to forms which always serve to hide rather than highlight differences and increase the risk of bureaucracy) and the shouldering of responsibilities (including personal ones) by those with the skills and capacities to do so. Furthermore, university scholars should accept, once and for all, that we are all in the same boat, and should put common interests before our own corporate, centre or departmental ones. We run the enormous risk of turning Bologna into a mere mountain of paperwork, forms and minutes, without any of the key underlying issues actually being tackled. We run the risk of, and indeed are currently making the mistake of, including in the Bologna debate problems and questions related to the idiosyncrasies of each country's university culture, which are at no point included in the accords adopted in the biennial meetings held between the countries participating in the process. This behaviour is indicative of the culture that needs to be eliminated once and for all, so that we can finally focus on the key aspects which most affect our university activities. The structure of the degrees is one of these problems. Quality, mobility, research, valuing the personal work carried out by students, etc., all these are areas highlighted time and time again in all the fields included in the process. However, in my opinion, one basic question is lacking among all those people who seem to have become official experts in this issue: has anyone bothered to take a look at how things are done in countries in which the system works well? How do others understand quality? What do they mean by assessment? How do they



view social participation or the participation of the universities themselves? How are all these things done elsewhere? Because sometimes, with so many Bologna experts, so many printed sheets, so many courses and so many conferences, one feels the need for something basic, without which nothing is ever really going to change. One feels the need for a little common sense.