

## ¿POR QUÉ NO HA FUNCIONADO BOLONIA?

Pello Salaburu

No es del todo cierto que Bolonia no haya funcionado —de hecho, los planes de estudio se han adecuado ya a las directrices comunes que emanan de lo que se conoce como «Proceso de Bolonia»—, pero sí creo que el camino recorrido en estos años se podía haber hecho con un poco más de sentido común. Se habrían evitado muchos problemas. En las líneas que siguen señalaré algunos de los factores que, a mi juicio, han entorpecido de modo extraordinario la puesta en marcha del proceso.

### INFORMACIÓN ESCASA

La información sobre Bolonia, muy en particular en sus inicios, ha sido deficiente: tras la declaración inicial de la Sorbona en 1998, treinta países suscribían al año siguiente en Bolonia otra declaración conjunta sobre el mismo tema: se ponían los cimientos del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Este nuevo diseño afecta al

currículo de los títulos universitarios (el punto más conflictivo), a la movilidad, a un sistema compatible de créditos en toda Europa, al aprendizaje permanente, a metodologías docentes, a la financiación, etc. Había que poner un poco de orden en la selva de titulaciones existente en las universidades europeas, impulsando un sistema cortado por un patrón similar, no idéntico, porque la titulación requerida para una misma capacitación profesional o, sin más, para poder decir que eras filósofo, informático, ingeniero de obras públicas o que habías terminado derecho, variaba mucho entre países y universidades: en número de años, requerimientos, contenidos de materias, etc. Tampoco se coincidía en horas de estudio (presenciales o de trabajo en casa). La movilidad de los estudiantes de un país a otro era difícil y confusa, y el reconocimiento de estudios complicado, lo que dificultaba también la llegada de estudiantes de otros continentes.

Por el contrario, la estructura de las titulaciones de EE.UU. presentaba (y presenta) un esquema fácil de entender: cuatro años para el título de Bachelor, el grado, al que se puede acceder de forma directa desde el instituto, o también tras haber cursado una titulación previa en la universidad (semejante en muchas ocasiones a nuestra FP) durante dos años. En este último caso se precisan solo dos más para obtener el grado. Con otros dos años se consigue el máster, al que accede solo una minoría, y luego el doctorado (PhD), más minoritario aún. EE.UU. ha funcionado con ese esquema (2+2+2+PhD) durante años, aunque no ha habido necesidad de escribirlo en ningún lado, ni de que ningún ministerio lo ponga en el boletín.

Los departamentos y las universidades lo interpretan de modo compartido y facilitan todo tipo de puentes entre titulaciones e instituciones. El esquema sigue vigente hoy en día, aunque hay que precisar que los cuatro años del grado lo son solo sobre el papel: en realidad, se convierten, en el conjunto del sistema, en seis años como mínimo (con estudiantes a tiempo parcial mucho más).

Europa pretendía, con la declaración de Bolonia, sentar las bases para ofertar en el continente algo atractivo y sencillo de entender. Eso suponía una auténtica revolución, pero en las universidades falló la información. Muy pocos rectores en ejercicio eran conscientes realmente de lo que se cocía en Bolonia. No hubo ninguna llamada especial por parte del ministerio. Aquello era una cosa más, como si alguien estuviera preparando un decreto sobre la composición de las comisiones de doctorado. No tenía importancia. Nadie nos lo advirtió, al menos esa es mi experiencia, que entonces era rector. Recuerdo de forma vaga una invitación para ir a Bolonia, una más, como si fuera una invitación a Toledo para asistir a algún simposio. Desde luego, si los rectores no éramos conscientes de lo que allí se estaba gestando, mucho menos lo iban a ser los universitarios.

El ministerio se ha limitado a lo largo de estos años a imponer una burocracia formal y pesada, en lugar de informar de forma práctica y pedagógica a la comunidad universitaria, haciéndola partícipe de la reforma. Desde que los cambios impulsados comenzaron a tomar fuerza ha habido protestas de estudiantes y profesores, encerronas, presiones diversas, manifestaciones, campañas propagandísticas en la prensa, etc. Los rectores han hecho frente a esas protestas en sole-

dad, y desde el ministerio se han preocupado en contadas ocasiones en contrarrestar con un poco de fundamento los argumentos, a veces absurdos, que han utilizado los contrarios al proceso. Se llegó a afirmar que Bolonia escondía la venta de las universidades públicas al sector privado, o que iban a desaparecer las lenguas de ámbito autonómico de la universidad, entre otras cosas. El llamado «proceso de Bolonia» se ha confundido aquí con la aplicación práctica y muy particular que del mismo se ha hecho en España. Pero son dos conceptos diferentes. A veces contradictorios incluso.

#### PROFESORADO CANSADO

Bolonia ha llegado en un momento en el que los universitarios estaban ya cansados con los continuos cambios a los que se estaba sometiendo a las universidades. Los socialistas impulsaron en 1983, con Maravall al frente, una reforma de gran calado con la LRU. El diagnóstico que hacía entonces el ministro sobre la universidad era demoledor: una universidad aislada, mal atendida, profesorado improvisado, mal formado y mal retribuido, con muchas categorías y contratos provisionales, sin investigación, etc. El gobierno socialista impulsó por eso un cambio importante que llegó de sopetón a una universidad que acababa de dejar en el armario las pancartas antifranquistas. Aquella intervención, con todos sus aciertos y desaciertos, era necesaria y tuvo muchos efectos positivos, aun cuando dejó sin tocar cuestiones básicas que afectan a la autonomía universitaria: las universidades seguían careciendo de decisión sobre el nombre y número de titulaciones, sobre la forma de aceptar estudiantes (así como su número) y sobre la forma de contratar profesorado.

Tres de los rasgos centrales que caracterizan a las universidades de referencia que existen en el mundo.

La aplicación de la LRU se dilató en el tiempo, con nuevas reformas, normas y decretos que había que ir aplicando en cada momento. De modo que cuando las universidades se tienen que adaptar a la normativa sobre Bolonia, llueve ya sobre mojado. Llevaban varios lustros entretenidos en cambios de distinta índole. Para colmo, y como consecuencia de la transferencia de competencias importantes en materia universitaria a las comunidades autónomas, las universidades se encontraban encajadas en una especie de bocadillo institucional entre el gobierno central, convertido en una máquina de normar, y el gobierno autonómico, encargado de añadir más normativa y, sobre todo, de financiar la universidad, siempre en las condiciones que fijase el gobierno central. La transferencia de las competencias en materia universitaria no llegaba ni para decidir sobre el sueldo del rector, fijado por la legislación central. En todos esos largos años, los profesores tenían la impresión de haber perdido demasiado el tiempo, con la elaboración y posterior modificación, en una o varias ocasiones, de planes de estudio que tenían como objetivo práctico, más que la formación de los estudiantes, asegurar que ningún profesor se quedase sin trabajo y que los departamentos se mantuviesen sin demasiados cambios, no fuera a ser que, faltos de materias asignadas, acabasen engullidos por el departamento vecino, esto es, por el enemigo. Es un retrato demasiado cáustico y poco piadoso de lo que sucedía por aquellos años, pero no creo que esta fotografía esté muy alejada de la realidad que hemos conocido muchos. En la universidad española

se han consumido horas y recursos rellenando formularios y discutiendo cuestiones que desde el punto de vista universitario tienen una importancia muy relativa.

Los planes de estudios impulsados por la LRU eran en general especializados ya desde el primer curso, con currículos que estuvieran cerrados para los de fuera o para quien quisiera cambiar de estudios, por ejemplo. La especialización se conseguía de diversos modos: poniendo, por ejemplo, nombre y contenidos formales diferenciados a materias que en el fondo eran similares o idénticas. Así se aseguraban grupos diferentes que, a su vez, requerían nuevas contrataciones. Se recurría también al número de créditos: aunque el curso previo a la reforma hubiera habido un único grupo común que se dividía en cursos posteriores en grupos diferentes según especialidades, la aplicación de la LRU hizo que se obligasen a formar grupos diferenciados ya desde la entrada en la universidad. El objetivo se aseguraba cambiando el nombre de la asignatura («Química para físicos», «Química para biólogos», etc., en un alarde de imaginación) y asignando un número de créditos ligeramente diferente a las materias de cada grupo: 12 en una y 9 en otra, por ejemplo. Ello, unido al hecho de que la docencia de los funcionarios, catedráticos y titulares, estuviera asignada a materias concretas, completaba el panorama. Así, preguntas como ¿Puede enseñar biología un catedrático de bioquímica a jóvenes que acaban de llegar a la universidad? o ¿Puede un reconocido especialista de fonética inglesa enseñar una asignatura de introducción a la fonética a estudiantes de primero de filología española?, tenían siempre respuesta negativa. Así se podía llegar al absurdo más sofisticado, porque lo que no podía hacer un catedrático

con años de especialización, lo podía hacer sin embargo un recién licenciado, porque su docencia no estaba asignada a materia alguna fuera de los troncos generales: un catedrático de matemáticas solo podía hacerse cargo de asignaturas de matemáticas, mientras que un recién licenciado en ciencias podía dar matemáticas, biología, física o lo que se terciara.

#### LA IRRUPCIÓN DE LA BUROCRACIA

La palabra «irrupción» no es exacta, porque el sistema universitario español se ha caracterizado desde siempre por tener una gran carga burocrática. Pero lo que sí es evidente es que con eso que llaman la «implementación del proceso», la burocracia universitaria impulsada por el ministerio adquirió grados casi de perfección. Y lo hizo ante el silencio de los rectores, que nunca se han posicionado con seriedad en este tema frente al ministerio. Desconozco la razón. Probablemente estaban con las defensas bajas y fueron incapaces de reaccionar ante lo que de forma súbita les cayó como llovido del cielo.

Porque de repente se empezó a hablar de competencias, de nuevos métodos pedagógicos, de que había que involucrar al estudiante y fomentar el trabajo fuera de las aulas, de que había que aprovechar los nuevos sistemas de comunicación, etc.; todo eso era Bolonia. Como si hasta entonces se hubieran estado haciendo otras cosas. Por supuesto que había profesores que se limitaban a (mal) leer sus apuntes (hacen ahora lo mismo con un *power point*), que procuraban no asistir a clase y que incluso a duras penas podían redactar un documento en un ordenador. Pero no iban a cambiar por muchas cursos y cursitos que se vieran obligados a hacer sobre las bondades de Bolonia. Sin embargo, se lanzó una caterva

de pedagogos por los campus universitarios como misioneros en tierra infiel, con exposiciones teóricas sobre cuestiones en las que muchos de sus alumnos (los profesores «obligados» a asistir a la exposición de la Buena Nueva) tenían bastante más experiencia, mientras que otros alumnos nunca cambiarían y solo podrían mejorar cuando llegase su jubilación. Parecía que ya casi no había ni necesidad de prestar atención al contenido, importaba más la forma. Casi se entendía que ya no había que hincar el codo, aprender materias o hacer prácticas pesadas de laboratorio: el estudiante era el dueño del proceso: importaba la pedagogía participativa, el control de los procesos de calidad, etc. Esta curiosa filosofía se combinaba con la necesidad de acumular méritos de calidad en la docencia: en realidad, se trataba de acumular certificados de asistencia a los más diversos e inútiles cursillos —nadie ha sido todavía capaz de definir con un poco de precisión en el mundo en qué consiste eso de la calidad docente— que completaban el CV y poder prosperar así en el escalafón académico. Por otro lado, había que renovar de nuevo los planes de estudio. Desconozco si alguien ideó todo el sistema de forma consciente, o ha sido más bien fruto de distintas casualidades. En el caso de que obedezca a algún diseño inteligente, hay que reconocer su habilidad extrema: ha conseguido que durante más de dos lustros toda la comunidad universitaria haya estado entretenida y haya dedicado cientos de miles de horas a llenar formularios y a discutir cosas que no sirven para nada. Es un mérito indudable.

Es cierto que Bolonia había puesto sobre la mesa algo capital: si queremos que las titulaciones del EEES se parezcan entre sí, deberemos acordar algunos puntos básicos y comu-

nes. Por ejemplo, por citar solo dos, habrá que aclarar el tipo de competencias que el graduado adquiere al terminar sus estudios (en otras palabras, para qué le van a servir y qué va a ser capaz de hacer una vez los haya acabado) y también la estructura interna común de las titulaciones, el número de créditos, forma de obtenerlos, etc., que deberá ser equiparable entre los países y entendible por los interesados.

Se acordó que la estructura de los títulos se dividiese en tres niveles: grado (entre 180 y 240 créditos), máster (entre 60 y 120 créditos) y doctorado. Con 60 créditos por año, se está diciendo que los estudios universitarios, en su primer nivel, deben durar entre tres y cuatro años, a elección de cada país. Si se quiere cursar un máster, este deberá durar un año (solo si el estudiante ha cursado en el grado 240 créditos) o dos. Simplificando: los países deben elegir entre un 3+2 o un 4+1 para llegar al fin de máster. En España se optó de forma obligatoria, en contra de la opción elegida por la mayoría de países europeos, por el esquema 4+1. La elección vino impulsada de nuevo por dos factores que pocas veces se pusieron sobre la mesa de modo formal cuando se volvió a discutir sobre el diseño de los planes de estudio amoldados a las nuevas exigencias: es imposible encajar todas las materias en tres años, y no se pueden arriesgar los contratos de los profesores con menos estabilidad. Desconozco, la verdad, las habilidades de estudiantes de otros países que son capaces de entender en tres años lo que aquí cuesta cuatro. La elección del 4+1 en España tenía, además, otros efectos sobre los que advertimos hace años y que se están viendo a posteriori: los másters de un año no son demasiado creíbles en el resto de los países. Para colmo,

ahora los primeros años deben ser de tipo general, para que el estudiante pueda optar por la especialidad en los últimos años, como antes de Bolonia. A finales de 2014 el ministerio está trabajando ya en una enésima modificación legal: las universidades que lo deseen podrán optar a partir del curso 2106-2017 entre el modelo 4+1 o el 3+2. Todo esto se está convirtiendo en un galimatías con el que no resulta fácil convivir. Sin haber salido de la reforma previa, las universidades se ven abocadas a pensar en nuevos cambios.

Pero aun todo eso podría ser asumido con más o menos dolor, si no fuera porque a la hora de adaptar los planes de estudios a Bolonia no hubiera intervenido otro factor letal: los propuestas debían incluir una memoria larga y compleja, cuya elaboración parecía exigir a veces la realización previa de un máster y que debía contar con el informe preceptivo de la ANECA para que los nuevos estudios fueran autorizados por el ministerio. Es ahí, en la elaboración de la memoria, en donde se ha manifestado la burocracia en toda su grandiosidad y esplendor, rozando la perfección.

Es evidente que conviene hacer una memoria expositiva antes de poner en marcha una nueva titulación (más discutible es si hay que presentarla en ámbitos ajenos a la propia universidad) recogiendo objetivos, competencias que vaya a adquirir el estudiante, recursos existentes, costes, etc. Pero el modelo elegido por el ministerio es un disparate, en particular el capítulo dedicado a las competencias. Se han verificado más de 2.500 grados en España y más de 3.500 másters, según los datos del propio ministerio. Cada memoria puede tener, en su versión final, entre 70 y 300 páginas. Lo normal es que sean más de cien. Estamos hablando

de cifras que rondarán el millón de páginas que alguien ha redactado y alguien ha tenido que leer. Ahí se habla, entre otras cosas, de competencias (básicas, generales, específicas, transversales, etc.) que se deben adquirir al final. Nadie sabe lo que son. Por eso el ministerio ha tenido que redactar manuales como si estuviésemos hablando de lavadoras. Las universidades ponen cosas como esta: *Que los estudiantes hayan demostrado poseer y comprender conocimientos en un área de estudio que parte de la educación secundaria general, y se suele encontrar un nivel que, si bien se apoya en libros de texto avanzados, incluye también algunos aspectos que implican conocimientos procedentes de la vanguardia de su campo de estudio*, o cosas como *Que los estudiantes hayan desarrollado aquellas habilidades de aprendizaje necesarias para emprender estudios posteriores con un alto grado de autonomía*. Hallazgos notables, como se ve. Son muchas las personas que han tomado parte en la elaboración de la memoria (para empezar, cada profesor debe especificar contenidos y métodos de evaluación de su asignatura, aunque luego hará lo que le dé la gana), luego revisada por los servicios de administración de la universidad para confirmar que se han llenado de forma correcta todos los apartados. Como nadie se aclara bien con las competencias, ni en cómo se deben redactar, ni en su número (puede haber decenas, que deben estar ligadas a las asignaturas, con cuidado de no caer en contradicciones), al final funciona el teléfono, con el colega de turno: «¿Cuántas has puesto tú?». Puedes pasarte por poner muchas o por poner pocas. Al final dictamina un experto de ANECA: *Las siguientes competencias no se adquieren con las actividades formativas: capacidad para*

*dirigir, planificar y supervisar equipos multidisciplinares.* Y a continuación emitirá el informe no favorable: *Se deben revisar las competencias específicas. Algunas de ellas parece ser una competencia general (CE25, 26, 20) En el caso de las competencias CE25 y CE26, se deben referenciar al MCRLE. Algunas competencias se solapan (CT1 con la CE25 y CE26; CT2 con la CE20).* Todo es textual: no he querido tocar ni la sintaxis con concordancias desajustadas ni la falta de signos de puntuación. Un chiste, si no fuera por el tiempo perdido. Al final, después de horas de reuniones e incansables llamadas telefónicas, todo se acaba reduciendo a la llamada mágica («Dime qué quieres que ponga») para seguir, tras la aprobación final, dando clases exactamente igual que si no se hubiera hecho la memoria. El papel lo aguanta todo. El proceso se repetirá cuando se proceda a la acreditación final de las titulaciones: las universidades obtienen con la memoria una especie de permiso para impartir la enseñanza. Después las universidades se someterán al martirio para demostrar con papeles que, en efecto, todo se ha hecho de forma correcta. Habrá informes favorables y no favorables, recomendaciones, etc., y todo volverá al punto de partida. Cuando se haya terminado con los papeles, y si antes los papeles no han acabado con los universitarios, los profesores volveremos a hacer lo que sabemos hacer: dar con un poco de dignidad las clases. Tiempo malgastado.

En mi opinión, el *cansancio previo*, la *falta de información* y, sobre todo, la *presión burocrática* de ANECA han contribuido de forma especial a que los universitarios españoles no hayan sentido especial simpatía por algo tan necesario en Europa como las reformas que exige Bolonia. ■