

## LOS NUEVOS MODELOS DE GOBERNANZA UNIVERSITARIA. EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ORGANISMO SUPRANACIONAL QUE CONFIGURA EL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL.

### THE NEW MODELS OF UNIVERSITY GOVERNANCE. THE CASE OF THE EUROPEAN UNION AS A SUPRANATIONAL AGENCY CONFIGURING THE SPANISH UNIVERSITY SYSTEM.

Alexandra Carrasco González<sup>1</sup>

#### RESUMEN

Este estudio se centra en el análisis de las nuevas formas de gobernanza universitaria que se están generando, partiendo de la idea de que el surgimiento de nuevos modelos de gobernanza en educación superior se debe a una mayor influencia por parte de los organismos internacionales sobre el diseño de las políticas educativas. Esto se traduce en una pérdida de centralidad de los Estados sobre la configuración de las políticas de educación superior, en el sentido de que cada vez en menor medida pueden crear políticas nacionales independientes. El resultado de este proceso es la creación de políticas educativas centradas en unas prioridades que se marcan y generan a escala global.

La Unión Europea (UE) es un organismo internacional que a nuestro juicio, ejemplifica este proceso de transformación por ello en este trabajo, por un lado nos centramos en el estudio de los objetivos que la Unión Europea establece en materia de educación superior, así como en el análisis de los procedimientos que utiliza para que los Estados miembros impulsen reformas educativas encaminadas a la consecución de los objetivos marcados. Por otro lado, examinamos algunas de las reformas en el contexto español que se han introducido en educación superior y que coinciden con las directrices marcadas desde la Unión Europea.

**Palabras clave:** gobernanza universitaria, educación superior, organismos internacionales, Unión Europea, sistema universitario español.

#### ABSTRACT

This study focuses on the analysis of the new forms of university governance that are being generated, starting from the idea that the emergence of new governance models in higher education is due to a greater influence by the international organizations on the design of educational policies. This translates into a loss of the centrality of the states in the configuration of higher education policies, in the sense that they can, to a lesser extent, create independent national policies. The result of this process is the creation of educational policies focused on priorities that are marked and generated on a global scale.

The European Union (UE) is an international body which, in our view, exemplifies this process of transformation. In this work, on the one hand, we focus on the study of the European Union's goals in higher education, as well as on the analysis of the procedures it uses for Member States to promote educational reforms aimed at achieving the stated objectives. On the other hand, we examine some of the reforms in the Spanish context that

---

<sup>1</sup> [alexandra.carrasco@uv.es](mailto:alexandra.carrasco@uv.es)

have been introduced in higher education and which coincide with the guidelines established by the European Union.

**Key words:** University governance, higher education, international organizations, European Union, Spanish university system.

## 1. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES COMO AGENTES DE ESTRUCTURACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS UNIVERSITARIAS.

Desde las diferentes líneas de investigación que encontramos dentro del campo de la Política Educativa, el concepto de **gobernanza universitaria** ha sido uno de los temas que los últimos años ha sufrido enormes transformaciones. Si bien, este concepto puede ser abordado desde diferentes perspectivas.

En primer lugar, desde una visión general el término de **gobierno** se ha relacionado directamente con el Estado y las instituciones formales, y de un modo más particular, se refiere al conjunto de procesos formales e institucionales que operan a nivel del Estado-nación para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva. Bajo esta postura, la gobernanza es entendida como un nuevo proceso de gobierno que cambia el significado de gobernar, ya que se enfoca sobre los mecanismos de gobierno que no buscan recurrir a la autoridad y a las sanciones del gobierno (Alcántara, 2012).

La aportación de Joan Prats (2016) va más allá de la figura del Estado, y entiende el término de gobernanza como los nuevos modos de gobernar entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. La gobernanza desde esta perspectiva, se trata de un gobierno en redes de interacción público-privada-civil y por lo tanto, los gobiernos no son los únicos actores que intervienen en la gobernanza, sino también las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

Dentro del ámbito de la **educación superior la gobernanza** también puede ser abordada desde diferentes esferas. Centrándonos en la perspectiva nacional e institucional, resaltamos el trabajo de Alcántara (2012), quien tras la revisión de las propuestas del Banco Mundial y de la UNESCO sobre los principios de gobernanza en la educación superior, concluye que la gobernanza es considerada como el conjunto de arreglos formales e informales que permiten a las IES (Instituciones de Educación Superior) tomar decisiones y realizar acciones. Diferenciando entre gobernanza externa, que tiene que ver con las relaciones entre las instituciones individuales y los órganos que las supervisan, y la gobernanza interna que se relaciona con las líneas de autoridad dentro de las instituciones. Definiendo como “buena gobernanza” la gestión eficiente y un gobierno eficaz que no pierda de vista los objetivos académicos.

El concepto de gobernanza universitaria, de este modo hace referencia a los procesos de gestión y administración universitaria y al análisis del papel directivo en toma de decisiones dentro de las organizaciones universitarias. Como indica Guerrero, M., Pérez, P., y Romero, J. (2010:213) “es un componente intrínseco (la gestión) de toda gobernanza, por lo que cambios en el proceso de gobernar se traducirán en modificaciones de normas, estructuras y conductas administrativas”.

En este trabajo seguimos las líneas de investigación de gobernanza universitaria desde una perspectiva supranacional, es decir desde la influencia que ejercen los organismos supranacionales sobre el diseño de las políticas a nivel nacional, y más concretamente sobre las políticas de educación superior. Algunos autores como Valle (2012), han denominado esta línea de trabajo como **Política Educativa Supranacional**, concibiendo que su objeto de estudio se centra en las políticas educativas de los organismos internacionales, así como

en el análisis del impacto que estos organismos tienen sobre las políticas educativas nacionales.

Sin lugar a duda desde esta perspectiva la globalización como fenómeno a nivel mundial ha sido uno de los factores que ha viabilizado la aparición de estas nuevas esferas supranacionales, así como su influencia en el diseño de la política educativa nacional, principalmente porque la globalización como afirma Held (1999), ha propiciado el surgimiento de un sistema de múltiples centros de poder y diferentes esferas de autoridad que se alejan de la escala nacional.

Este estudio por lo tanto, se realiza desde una **escala multinivel**, ya que intentamos mostrar como el poder sobre el diseño de las políticas educativas ya no se concentra únicamente a nivel estatal, sino que es necesario analizarlo desde una escala multinivel. Como señala Prats (2003:2) “es una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias”. Otros autores también han señalado que “el proceso de europeización de políticas ha sido, en la última década, el contexto que mejor ha expresado en la práctica la concepción de las redes multinivel” (Blanco, I., y Gomà, R., 2003:34).

Pretendemos justificar y ejemplificar que se están generando nuevos modelos de gobernanza universitaria que modifican la gobernabilidad de la educación superior. Estos nuevos modelos sientan sus bases en un desplazamiento del poder de decisión y responsabilidad de la educación superior, del nivel nacional al supranacional, y por lo tanto estamos hablando de la introducción de un sistema más descentralizado y caracterizado por un mayor protagonismo de los organismos supranacionales en la configuración y diseño de las políticas educativas nacionales (Bonafant, X., y Tarabini A., 2007).

De forma que el poder sobre el diseño de las políticas de educación superior ya no se concentra únicamente a nivel estatal por ello pretendemos realizar estudios como el presente, que nos ayuden por un lado, a visualizar cómo la Unión Europea como organismo internacional, ejerce su poder e influencia sobre las políticas educativas nacionales y en qué aspectos se centra, dentro del marco de la educación superior. pensamos, mostrar algunas medidas políticas que se han tomado en España a colación de lo que la UE ha establecido previamente.

Consideramos relevante estudiar el modo en qué este organismo interfiere en la política educativa, porque termina introduciendo cambios en los modelos de financiación y de gestión de la educación superior que requieren de constantes interpretaciones dentro de la ciencias de la educación, y de profesionales capacitados que aporten un análisis de los modelos que actualmente se están construyendo, así como de los efectos y consecuencias que de ellos derivan. Del mismo modo, partimos de la base de que la Unión Europea es uno de los organismos internacionales que mayor influencia ejerce sobre el desarrollo y elaboración de las políticas educativas, y más concretamente en el ámbito de la educación superior.

## 2. ¿CÓMO EJERCE LA UNIÓN EUROPEA SU INFLUENCIA SOBRE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS NACIONALES?

Es importante resaltar que la Unión Europea no tiene competencia para modificar la política educativa de los Estados miembros directamente, sino que impulsa, apoya y coordina el establecimiento de ciertas políticas, de esta forma no se trata estrictamente de política educativa sino de “política blanda” (Soft policy). La educación y consecuentemente la educación superior, fue reconocida como un ámbito de competencia de la UE en el Tratado de Maastricht de 1992. En el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2010), en el artículo 165 se establece:

“La Unión contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística”.

Por lo tanto, este Tratado no ha posibilitado que la Unión pueda decidir las políticas para los Estados miembros, sino que le ha proporcionado un ámbito de aplicación más amplio y una función más relevante que la tenía, pero las políticas de educación superior en Europa se siguen decidiendo a nivel nacional. Por ello, pensamos que es importante que estudiemos y tengamos en consideración los diferentes modos desde los que la UE ejerce su influencia en el ámbito de la educación superior.

De tal modo y en relación a las características de este trabajo, en este apartado atenderemos a los diferentes modos de influencia de la Unión Europea sobre la política educativa, y al mismo tiempo, a los objetivos que desde este nivel se dictaminan para el ámbito de educación superior. Con el principal fin de mostrar cómo la influencia de este organismo termina delimitando el poder de decisión de los Estados miembros en el ámbito de educación superior. Dicho con otras palabras, el resultado de este proceso es la pérdida de centralidad del Estado en el diseño de sus políticas educativas, porque evidentemente sus políticas nacionales dejan de ser independientes, pero eso sí, se vuelven dependientes en la consecución de objetivos que se marcan a escala global. Como señala Dale (2007:88) uno de los principales efectos de la globalización es que los Estados “han perdido capacidad para crear políticas nacionales independientes”.

De las diferentes formas desde las que la Unión Europea opera como organismo supranacional en el diseño de las políticas de educación superior, la armonización sin lugar a duda, ha sido considerada el mecanismo propio de la UE, ya que desde este organismo se ha desarrollado el proceso de armonización de la educación superior, más significativo hasta el momento. Este mecanismo, la armonización, ha sido trabajado por varios autores (Dale, 2007; Valle 2015). Dale (2008) utiliza los mecanismos como método de estudio, entendiendo los mecanismos como la expresión de diferentes formas en las que la agenda educativa global influye sobre las políticas educativas nacionales, por su parte Valle (2015) establece diversas categorías que nos ayudan a interpretar el papel que desempeñan las organizaciones internacionales en la educación.

Dentro del proceso de armonización destacamos el Proceso Bolonia (1999), el cual supone una armonización en el sentido de establecer una estructura común, es decir una unificación

de los estudios de educación terciaria en tres niveles (Grado, Máster y Doctorado), así como la duración de los mismos. Este proceso se llevó a cabo con el fin de crear el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES, de ahora en adelante), que al mismo tiempo serviría como marco de referencia para aquellos países que tras la aprobación del Proceso Bolonia debían iniciar las reformas educativas. Para tal propósito, además se elaboraron dos instrumentos que favorecen este proceso de armonización: el *European Credit Transfer System* o “Créditos ECTS” y Suplemento Europeo al Título (SET).

La Declaración de Bolonia (1999) de donde nace el denominado Proceso Bolonia, contiene expresamente en sus objetivos: la adopción de un sistema fácilmente legible y comparable de titulaciones; y la promoción de la cooperación europea para asegurar un nivel de calidad para el desarrollo de criterios y metodologías comparables. El resultado, como hemos mencionado, fue una estructura común para los sistemas educativos europeos en tres niveles, y con la misma duración.

El sistema de créditos europeos (ECTS), se basa en medir la carga de trabajo de los estudiantes necesaria para conseguir los objetivos de un programa. Esto obligaba a definir los objetivos en términos de resultados de aprendizaje, por lo que paralelamente se establecieron las competencias profesionales, que han permitido tipificar los diferentes perfiles profesionales dando lugar a cierto grado de homogenización de títulos y certificados entre los sistemas educativos de educación superior europeos y para dar cuenta de ello está el Suplemento Europeo al Título (SET). El SET es el documento que acompaña al título universitario oficial y recoge información sobre los estudios, resultados y capacidades profesionales adquiridas. Ambos instrumentos principalmente facilitaban la movilidad de los estudiantes y empleados europeos.

El Proceso Bolonia, por lo tanto se convierte en un mecanismo de armonización porque conlleva un proceso de acuerdo para implantar una estructura común que define el sistema de educación superior en los países europeos, que acepten participar. Este ejemplo de influencia es directo y visible, porque podemos apreciar el resultado de las reformas que los Estados miembros desarrollan, y cómo estos terminan estableciendo las mismas medidas en legislación educativa para conformar el EEES.

Recordemos que como la UE no tiene competencia para establecer leyes europeas en materia educativa, este proceso de armonización configura uno de los ejemplos más representativos y de mayor alcance de la influencia que ejerce la UE sobre las políticas educativas, ya que las medidas que desarrollan los países vienen justificadas e impulsadas desde el nivel europeo. Sin ir más lejos, actualmente son 48 los Estados adheridos al Proceso Bolonia, es decir a parte de los 27 países que conforman la UE, hay otros como Rusia y Turquía que han decidido integrarse al EEES.

Al fin y al cabo los Estados miembros son los encargados de realizar la reforma y no la UE, pero la Unión les ofrece la arquitectura institucional y un marco que posibilita hacer el acuerdo colectivo. La característica que más define este mecanismo, “El mecanismo de armonización funciona mediante el proceso de acuerdo colectivo, que posiblemente sea su variable definitoria más importante” (Dale, 2007:105).

Evidentemente existen otros modos que se asocian en menor medida con el ejercicio de la UE, en este sentido destacamos a Dale (2007) quien define el mecanismo de diseminación, el cual se lleva a cabo mediante el establecimiento de una agenda educativa global aprobada

a nivel internacional. Es decir, la UE también ejerce su influencia estableciendo agendas educativas europeas desde donde se marcan los objetivos que los países europeos pueden o no perseguir, pero que terminan convirtiéndose en las directrices que marcan cómo debe ser, en este caso la educación superior.

Desde la Unión se han establecido dos agendas educativas que atañen directamente al campo de la educación superior y que por consiguiente marcan los objetivos y directrices a seguir. Nos interesa recoger dentro de la UE los objetivos que actualmente está estipulando en educación superior mediante estas dos agendas educativas, una dirigida a “modernizar” el modelo de universidad y la otra en un sentido más amplio, a la “modernización” de los sistemas de educación superior.

La primera “Agenda Educativa Europea de Modernización para las Universidades: Educación, Investigación e Innovación” (2006) marca los siguientes objetivos para educación superior:

- Incrementar la competitividad europea en base a dos elementos la investigación y la docencia (I+D) de las universidades.
- Establecimiento de nuevos sistemas de gestión interna basado en prioridades estratégicas.
- Nuevos mecanismos de financiación.
- Responsabilidad institucional en relación a resultados obtenidos.
- 

Es sumamente importante tener en cuenta estos objetivos, porque como intentamos justificar son las directrices que en este caso diseñan nuestros modelos de universidad y que incentivan a introducir cambios en las políticas de educación superior. Si nos fijamos en los objetivos expuestos hacen referencia a dos elementos clave de las instituciones de educación superior, la investigación y la docencia, igualmente sugiere nuevos sistemas de gestión basados en las prioridades estratégicas, así como nuevos mecanismos de financiación. Nuevos mecanismos de financiación y sistemas de gestión, que cambian la naturaleza organizativa de nuestras universidades.

La segunda y más actual es “Agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa (2011)”, cuyas prioridades son:

- Aumentar el número de titulados de educación superior.
- Mejorar la calidad y la pertinencia del desarrollo del capital humano en la educación superior.
- Fomentar la movilidad de los estudiantes, los investigadores y el personal, así como la internacionalización de la educación superior.
- Consolidar el “triángulo del conocimiento” entre la educación, la investigación y las empresas.
- Crear una gobernanza efectiva y mecanismos de financiación de la educación superior eficaces.

No podemos olvidar que aunque los objetivos están marcados desde la esfera supranacional las reformas se realizan a nivel nacional, de ahí el liderazgo que ejerce la UE, porque mediante la definición de objetivos comunes consigue marcar una influencia en el desarrollo de políticas de educación superior.

Indudablemente el establecimiento de agendas educativas globales tiene un claro impacto sobre las reformas de educación superior, pero si bien también podemos destacar otro modo de menor impacto desde el que la UE ejerce su influencia. Nos referimos a la elaboración de documentos que terminan marcando las tendencias a seguir en educación superior. Según Valle (2015) denomina esta influencia como “Liderazgo reflexivo” y se caracteriza por el hecho de que desde los organismos internacionales se elaboran documentos que marcan las tendencias en educación. Como señala Valle (2015:12) “no se trata de leyes educativas sino más bien de marcos reflexivos universales que calan dentro de los debates y discursos pedagógicos, y alinean las políticas con una perspectiva universalista”.

Dentro del campo de la UE se pueden destacar numerosos documentos referidos a la educación superior, como por ejemplo: “Reforma de las universidades en el marco de la estrategia Lisboa (2005)”, “El papel de las Universidades en la Europa del conocimiento (2003)”, e “Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa (2003)”.

Sin embargo nos interesa especialmente centrarnos en otras formas desde las que la UE ejerce su influencia en la configuración de políticas educativas nacionales. Según Valle (2015) podríamos denominar a esta otra categoría como el impulso de programas y proyectos de cooperación internacional. La diferencia esencial dentro de esta categoría respecto a las anteriores, es que la UE no solamente se basa en el establecimiento de unos objetivos globales sino que promueve una serie de planes de acción para que los países alcancen los objetivos propuestos.

En el campo de la UE podemos destacar un gran marco estratégico para la educación, la Estrategia Lisboa (Declaración de Lisboa, 2000) que simboliza un proyecto de cooperación donde a través del desarrollo de estrategias de trabajo se han marcado acciones a emprender para la consecución de unos objetivos educativos concretos.

La Estrategia Lisboa tiene como principal objetivo “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social” (Estrategia Lisboa, 2000). Para conseguir dicho objetivo afirmó que era necesario una modernización del Estado de Bienestar, así como una modernización de los sistemas educativos europeos. Donde evidentemente, las instituciones de educación superior se convierten en instituciones fundamentales.

Asimismo, para la consecución de los objetivos que establecía la Estrategia Lisboa se desarrollaron dos planes de acción: el primero de ellos “Educación y Formación 2010” (ET2010, de ahora en adelante) que comprendía de 2000 hasta 2010; y el segundo que está vigente “Educación y Formación 2020” (ET2020, de ahora en adelante), y va desde 2010 a 2020.

El último plan de acción ET2020, aunque dirigido a la educación y la formación en general, entre sus principales objetivos expone que “al menos el 40% de las personas entre 30 y 40 años terminen los estudios superiores de aquí a 2020”, este objetivo ha reforzado el interés político en la educación superior. Otro de los objetivos está centrado en “un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” lo que requiere una mayor inversión educación, investigación e innovación. Dentro de este plan de acción focalizándonos en educación

superior se subraya la importancia de la gobernanza y la financiación dentro de los sistemas de educación superior, exponiendo las siguientes directrices:

- Los sistemas de educación superior requieren una financiación adecuada y la inversión pública en este ámbito debe protegerse ya que se trata de un gasto impulsos del crecimiento.
- Es importante diversificar las fuentes de financiación de la educación superior y lograr el máximo provecho de los recursos invertidos.
- Los retos de la educación superior requieren una gobernanza más flexible y unos sistemas de financiación que equilibren la mayor autonomía de las instituciones docentes y la responsabilidad de todos los interesados.

Si bien para el efectivo desarrollo de este proyecto de cooperación centrado en la educación y formación, se elaboró un instrumento complementario a escala de la UE, que bajo nuestro punto de vista es el mecanismo que mayores cambios introduce en el campo de la gobernanza. Este instrumento se denomina Método Abierto de Coordinación (MAC, de ahora en adelante), se basa principalmente en el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas entre países. La UE lo define como un “Derecho indicativo” donde de forma intergubernamental se hace política de aquellos ámbitos donde la UE no puede adoptar medidas legislativas porque son competencia de los Estados miembros, como es el caso de la educación.

En suma, el MAC se define como una estrategia de cooperación entre países basada en la determinación de objetivos comunes, la divulgación de buenas prácticas y la medición de progresos. Es un método que facilita la convergencia de políticas nacionales mediante la consecución de unos objetivos comunes, y se caracteriza por:

- La definición de unos objetivos comunes que deben cumplirse (adoptados por el consejo).
- La definición de instrumentos de medida (estadísticas, indicadores, directrices).
- La evaluación comparativa, esto es la evaluación de los resultados entre los Estados miembros.
- El intercambio de las mejores prácticas, bajo la supervisión de la Comisión.

Los pasos que sigue le MAC para su desarrollo son los siguientes:

1. Definición y aprobación de objetivos comunes por parte del consejo de la UE, junto con una hoja de ruta para conseguirlos.
2. Identificación de indicadores cuali-cuantitativos y de parámetros de referencia entendidos como herramientas para comprar las mejores prácticas (Directrices Integradas).
3. La trasposición de esas orientaciones comunes a las políticas nacionales a través de planes nacionales de acción (Planes Nacionales de Reforma).
4. Actividad periódica de monitoreo comprobación y evaluación comparativa entre pares (aprendizaje recíproco).

Como hemos señalado es un método intergubernamental porque son los Estados los que se evalúan entre sí (control inter pares), de tal modo que termina representando una forma de presión entre iguales de modo que permite comparar los resultados obtenidos por cada Estado. Asimismo a través del intercambio de las mejores prácticas induce a los países a seguir las mismas orientaciones políticas hacia aquellas que generan “mejores prácticas”, al

igual que representa un modo de acercamiento de los sistemas educativos de educación superior mediante la definición de los mismos objetivos.

En resumen, a pesar de que los diferentes procedimientos analizados, es decir la armonización, el establecimiento de agendas educativas globales, la elaboración de documentos y los proyectos de cooperación internacional junto con el MAC, presentan diferencias claves entre los mismos, todos ellos representan una transferencia de competencias desde el nivel nacional hacia el europeo en la medida en que las instituciones europeas tienen tareas centrales en la definición y control de procesos. Por lo tanto, son un ejemplo que evidencia los nuevos modelos de gobernanza universitaria, centrados en otorgar un mayor protagonismo a los organismos internacionales en la configuración de políticas de educación superior, y por lo tanto de una cesión de responsabilidades de educación superior del nivel nacional al nivel internacional.

### **3. ALGUNAS REFORMAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR ESPAÑOLA COMO RESULTADO DE LA INFLUENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA.**

Atendiendo al contexto español, España al ser uno de los Estados miembros de la Unión Europea ha realizado algunas reformas educativas voluntariamente para adaptarse a las directrices que como hemos comentado en el apartado anterior, vienen marcadas desde la Unión Europea. Como ejemplo de ello, queremos detenernos a analizar algunas de las reformas que se han realizado en sistema de educación superior español y que se alinean con los objetivos marcados a nivel europeo.

Sin duda, una de las medidas más representativas llevadas a cabo en España es la “Estrategia Universidad 2015. Contribución de las universidades al progreso socioeconómico español” (EU2015), se trata de una iniciativa para la modernización de las universidades españolas desarrollada en 2009 y que ha tenido como horizonte 2015. Fue incorporada en el Plan de Acción aprobado por el Consejo de Ministros el 25 de junio de 2010. La necesidad de esta estrategia se justifica para hacer frente a los desafíos de la nueva Sociedad del conocimiento, donde las universidades desempeñan un papel principal.

Principalmente la modernización de las universidades era, como bien indica el documento, otorgarles un papel importante como instituciones que pueden contribuir al desarrollo económico del país, y además que son esenciales para el cambio de modelo productivo que quería establecer España, es decir apostando por una mayor intensidad productiva en sectores como el conocimiento. Para ello esta estratégica establecía como ejes de acción la Educación, la Investigación y la Innovación el denominado Triángulo del Conocimiento. Todo ello justificado en base a conseguir el objetivo general que había marcado la UE, contribuir a la competitividad de Europa en la economía mundial del conocimiento.

Entre los diferentes ejes estratégicos que establece nos gustaría resaltar: Formación; Investigación; Transferencia del conocimiento y tecnología; Financiación de las Universidades Españolas; la Gobernanza; y la Internacionalización del Sistema Educativo Universitario (SUE). Ahora bien, nos gustaría detenernos a comentar algunas de las reformas en las que se tradujeron estos ejes estratégicos y que se corresponden con lo establecido a nivel europeo.

La Formación, y las modificaciones que introdujo se tradujeron en la Ley Orgánica 4/2007 (LOMLOU), que modificaba la Ley Orgánica de Universidades 6/2001 (LOU), y que principalmente suponía la adaptación e incorporación del sistema universitario español al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y la aprobación del Marco Europeo de Cualificaciones de la Educación Superior (MECES) y la adopción del paradigma de la Formación Continua Universitaria, y por consiguiente del Sistema de Créditos (ECTS) y el Suplemento Europeo al Título.

Por otro lado, la Investigación fue otro de sus ejes estratégicos, elaborándose a nivel nacional la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (LCTI) de 2010, que favorecía el desarrollo I+D+i (Investigación, Docencia e Innovación) contemplando nuevos requisitos para la regulación de la investigación y la innovación. Significó la incorporación de la investigación académica española al Espacio Europeo de Investigación (EEI), y permitía una serie de elementos que la ley anterior a la que sustituía (Ley Orgánica de Universidades, LOU, 2001), no recogía, como: la creación de alianzas estratégicas de excelencia, el reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual e industrial como patrimonio de la Universidad y contratos de servicios o suministro para proyectos I+D+i.

Dentro del eje de la Financiación, como eje transversal se presentó el documento de “Mejora y Seguimiento de las Políticas de Financiación de las Universidades para promover la excelencia académica e incrementar el impacto socioeconómico del Sistema Universitario Español (SUE)”, donde se creó la Comisión Mixta de Financiación en 2008. La Comisión Mixta de Financiación, debía concretar el Plan de Acción para desarrollar una nueva política de financiación universitaria. Para ello, se implantó un nuevo modelo de financiación universitaria, estableciendo: un modelo de memoria económica que comprendiera ingresos y gastos, la incorporación de un modelo de contabilidad de costes en la Universidad Española, que al mismo tiempo permitía un análisis comparativo de la actividad desarrollada en todas las universidades públicas, así como promover un modelo social de becas y ayudas, entre otros aspectos.

La EU2015 resalta como cuestión importante cambios en los modelos de Gobernanza universitaria con el objetivo de garantizar la “governabilidad institucional”, que debía centrarse en una mayor autonomía institucional, en la organización económico-financiera de las universidades, en la modernización de la estructura interna de la universidad (Departamentos, Facultades, etc.), en la rendición de cuentas y en la gobernanza de las relaciones institucionales planteadas en proyectos estratégicos (Campus de Excelencia Universitaria).

Por último, el eje estratégico de la Internacionalización de la universidad desarrollado paralelamente con la Estrategia de Cooperación Internacional en Educación Superior de la Unión Europea (UE). Con este eje se pretende adaptar nuestro sistema de educación superior a los retos que plantea la globalización y a la competición por talento e inversiones con el conocimiento, es decir hacerlo competente dentro de la economía del conocimiento. Uno de los programas desarrollados, dentro de la política de internacionalización es la creación del Campus de Excelencia Internacional (CEI) para potenciar universidades de excelencia internacional, es decir universidades con un fuerte atractivo internacional. En el contexto español se creó la Fundación para la proyección internacional de las universidades españolas “Universidad.es”, en 2008, para la promoción del sistema universitario español en el mundo.

La iniciativa del programa de Campus de Excelencia Internacional (CEI), impulsó el concepto la planificación estratégica, que principalmente implicaba que la transferencia de fondos a las universidades se realizara en base a planificaciones estratégicas. Para tal fin, se creó el siguiente instrumento, las Hojas de Ruta (roadmap) para la optimización de recursos, como herramientas de planificación de los recursos disponibles y la puesta en marcha de los mecanismos necesarios para conseguir su aprovechamiento. En la primera convocatoria del CEI en 2009 se seleccionaron a 15 campus públicos y 3 del ámbito privado. Esta iniciativa fue identificada por algunos organismos internacionales y algunos gobiernos, como una buena práctica para impulsar la modernización e internacionalización del sistema educativo español. A nivel legislativo en 2011 con la Ley de Economía Sostenible, en su artículo 62 se señaló que el Gobierno Español, dentro de la Estrategia Universidad 2015, deberá promover la competitividad de las universidades y su implantación en el ámbito internacional, a través del programa Campus de Excelencia Internacional.

En general, la EU2015 entre sus objetivos se proponía situar a las universidades españolas entre las 100 mejores de Europa dentro de los rankings internacionales, para ello promovía campus universitarios más competitivos y con mayor referencia internacional en base a la excelencia de la formación y de la investigación. Del mismo modo, la reforma del Sistema Universitario Español (SUE) se centraba, entre otros factores, en fortalecer la internacionalización del SUE, la modificación del sistema financiero universitario, la promoción de la excelencia en formación e investigación, la introducción de la gestión estratégica en las universidades, y una mayor transferencia del conocimiento científico y tecnológico entre Universidad-Empresa.

En resumen, hemos querido evidenciar como esta Estrategia Universidad 2015 ha impulsado una serie de reformas en educación superior, y cómo tanto sus ejes estratégicos como los objetivos propuestos son similares a los que se marcan tanto en las agendas educativas europeas analizadas, como algunas de las directrices que se señalan desde los planes de acción que impulsa la UE. Por un lado, en relación con la “Agenda de Modernización para las Universidades: Educación, Investigación e Innovación” (2006) se incorpora la planificación estratégica dentro de las instituciones de educación superior y se hace mayor hincapié sobre la responsabilidad institucional en relación a los resultados obtenidos. Por otro lado, al igual en la “Agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa (2011)”, se habla del triángulo del conocimiento, los mecanismos de financiación y la importancia de la internacionalización del sistema de educación superior.

#### **4. ALGUNAS REFLEXIONES.**

La UE como organismo internacional, consideramos que ejemplifica una clara definición de los nuevos modelos de gobernabilidad de la educación superior, de cómo se ha realizado un desplazamiento de las responsabilidades de educación superior del nivel nacional al nivel supranacional, otorgando una mayor presencia a los organismos supranacionales en la definición de las políticas de educación superior.

La UE como ya hemos intentado ilustrar en el trabajo, no tiene competencia para desarrollar leyes europeas educativas, por ello emplea otro tipo de mecanismos que le permiten dictaminar las tendencias en educación superior y que en ocasiones se convierten en el marco justificativo de las reformas educativas por parte de los Estados miembros. El mecanismo de armonización sin lugar a duda, es uno de los ejemplos más significativos como proceso de

unificación de los sistemas de educación superior europeo. Otros de sus mecanismos, que le ofrece a la UE un sólido marco para impulsar reformas educativas, son las agendas educativas y los proyectos de cooperación, pero particularmente el instrumento que emplea para que exista una coordinación y cooperación entre países, nos referimos al Método Abierto de Coordinación (MAC).

El MAC constituye un nuevo modo de gobernanza de la UE sobre la política nacional que se basa en el aprendizaje mutuo e intercambio de buenas prácticas entre los países, mientras que la Comisión ejerce la función de supervisión. La diferencia principal a nuestro juicio, respecto al método de armonización es que este nuevo método responde a la voluntad de preservar la autonomía de los estados nacionales en materia educativa. Es decir, mientras que la armonización impulsaba reformas en base a un modelo único y por lo tanto genera las mismas medidas políticas, el método de coordinación sólo establece los objetivos comunes, y permite la pluralidad de políticas.

Autores como Tarabini, I. y Bonal X. (2011) señalan que el MAC introduce nuevas formas de regulación de las políticas nacionales que se alejan de los mecanismo de armonización y se refieren al MAC como “una aproximación post-reguladora de gobernabilidad”. El modelo de gobernabilidad post-reguladora se caracteriza por dar preferencia a los procedimientos y estándares generales, enfatizar la variedad, la flexibilidad y la voluntariedad y se reajusta a lo largo del tiempo en función de los *feedbacks* recibidos por parte de los Estados nacionales. Tras analizar las reformas universitarias dentro del contexto español, hemos podido comprobar que muchos de los objetivos que se marcan en las estrategias nacionales son similares a los que se han establecido en las agendas educativas europeas. Principalmente las reformas se centran en la gobernanza, los mecanismos de financiación y la internacionalización del sistema de educación superior. Como señala Kehm (2010:10) “La gobernanza y la nueva gestión pública son parte de la agenda europea para modernizar la universidad y hacerla más responsable de las necesidades sociales y económicas en la era de la sociedad del conocimiento”.

Pero principalmente pensamos que en los últimos años se le ha otorgado una mayor importancia al eje estratégico de la internacionalización, para que los gobiernos nacionales puedan adoptar una mayor capacidad competitiva internacional dentro de los mercados educativos. Esta sería la razón por la que “voluntariamente” la mayoría de los Estados-nación permiten perder centralidad en el diseño de sus políticas nacionales, “...si estos países han cedido individualmente algunas capacidades políticas nacionales a organizaciones internacionales, lo han hecho de forma voluntaria con el objetivo de mantener sus posiciones privilegiadas en la economía mundial” (Dale, 2007:92).

La globalización fomenta la competitividad dentro de la economía mundial y los gobiernos nacionales se ven obligados a modernizar sus sistemas económicos para poder competir, teniendo como principal objetivo fomentar su capacidad competitiva internacional y como señala (Brown y Lauder, 2007:257) “la calidad del sistema de formación y educación de una nación parece ser la clave de la futura prosperidad económica”, de manera que la educación y más aún la educación superior, se convierte en un factor imprescindible para la prosperidad económica. Con más razón dentro de la denominada Sociedad del conocimiento, el conocimiento se convierte en un componente esencial del poder económico en las sociedades capitalistas avanzadas, tanto para el desarrollo tecnológico, la investigación y la innovación.

De hecho, si atendemos a las principales modificaciones en política universitaria en el contexto español, el factor que ha asumido una posición central desde las directrices que emana la Unión Europea, es la internacionalización del sistema de educación superior.

Los documentos encaminados a promover la internacionalización del sistema educación superior español, son un ejemplo de cómo se quiere hacer uso de las universidades como instituciones que contribuyen al desarrollo económico de un país, mediante la venta de sus servicios de investigación, docencia e innovación (I+D+i) en los mercados educativos. Igualmente como hemos mencionado, se pretende hacer un uso de las instituciones de educación superior como organismos que fomentan la competitividad de un país. Del mismo modo, se justifica la necesaria internacionalización de la educación superior para conseguir una mayor excelencia de la universidad española, lo cual se reduce a una mayor visibilidad de nuestra universidad en los rankings internacionales.

Es decir, el principal objetivo de estas políticas es que las universidades tengan un buen lugar dentro de los mercados de educación superior y de los rankings universitarios, porque de este modo la universidad española tendrá mayor prestigio y reconocimiento. Además de liberar el comercio de los servicios que ofrece la universidad, con especial interés los resultados de la actividad investigadora, puesto que de esta forma conseguirá ingresos extra para autofinanciarse y favorecerá el desarrollo económico de nuestro país.

Todas las reformas analizadas tanto a nivel europeo como a nivel nacional, atienden principalmente a incrementar la productividad, la transferencia de resultados en investigación y la libre circulación del conocimiento, así como el modelo de Triple Hélice. Insisten en establecer nuevas relaciones entre universidad, empresa y gobierno, que nunca antes se habían dado. Medidas que introducen cambios sustanciales en nuestras concepciones de educación superior y por ende del modelo de universidad, y que al menos requieren de un estudio y análisis detallado de los efectos que producen.

En definitiva, no debemos olvidar que estas reformas atienden a necesidades marcadas desde el nivel europeo y que tienen como principal objetivo convertir a Europa en la economía del conocimiento más competitiva del mundo. Estamos siendo testigos de una serie de reformas desde los organismos supranacionales que modifican nuestras instituciones de educación superior y que se justifican en nombre de la Sociedad del conocimiento, diseñando un nuevo escenario social, una sociedad en la cual el conocimiento se ha convertido en una mercancía y una moneda más de cambio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, A. (2012). Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior. B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del Siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, Toluca, México, UNAM-IIS/LAP AC, 163-191.
- Blanco, I., y Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. *Gestión y política pública*, 12(1).
- Bonal, X., y Tarabini, A. (2007). *Globalización y educación: textos fundamentales*. Miño y Dávila.
- Bonal, X., y Tarabini, A. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. *Revista de Educación*, 355, 235-255.
- Brown, P., y Lauder, H. (2007). Educación, globalización y desarrollo económico. *Globalización y educación: textos fundamentales*. Buenos Aires: Miño y Dávila, pp.257-298.
- Dale, R. (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos. *Globalización y educación: textos fundamentales*. Buenos Aires: Miño y Dávila, pp.87-114.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., & Perraton, J. (1999). Global transformations. *ReVision*, 22(2), 7-7.
- Meléndez, M., Solís, P., y Gómez, J. (2010). Gobernanza y gestión de la universidad pública. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 16(2).
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista instituciones y desarrollo*, 15, 11-29.
- Prats, J. (2006). La evolución de los modelos de gobernación: la gobernanza. Pero ¿qué es la gobernanza. J. Prats, *A los príncipes republicanos*. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. 1a. ed. La Paz, Bolivia: Plural editores, 200-203.
- Valle, J. (2012). La política educativa supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, (20), 109-144.
- Valle, J. (2015). Las políticas educativas en tiempos de globalización: la educación supranacional. NÚMERO MONOGRÁFICO/SPECIAL ISSUE Educación supranacional/Supranational Education, 11.
- Kehm, B. (2012) La nueva Gobernanza de los Sistemas Universitarios. Universidad de Barcelona. Octaedro-ICE.

### DOCUMENTOS INSTITUCIONALES:

Recomendación de la Comisión relativa a las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad (en virtud del artículo 99 del Tratado CE) /\* COM/2005/0141 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2006 - Cumplir la agenda de modernización para las universidades: educación, investigación e innovación [COM (2006) 208 final - no publicada en el Diario Oficial].

Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la de la educación y la formación (ET 2020) (Diario Oficial de la Unión Europea C 119/2 de 28.5.2009).

Estrategia Universidad 2015. Contribución de las universidades al progreso socioeconómico español. Ministerio de Educación. (2010).

Estrategia de Internacionalización del Sistema Universitario Español. Ministerio de Educación 2012-2015. (2011).

Estrategia para la Internacionalización del Sistema Universitario Español. Ministerio de Educación 2015-2020 (2014).

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.