



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.4.2005
COM(2005) 152 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Movilizar el capital intelectual de Europa:

**crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir
plenamente a la estrategia de Lisboa**

{SEC(2005) 518}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Movilizar el capital intelectual de Europa:

crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la estrategia de Lisboa

«La búsqueda de conocimientos ha constituido siempre el centro de la aventura europea. Ha contribuido a definir nuestra identidad y nuestros valores, y es la fuerza motriz de nuestra competitividad en el futuro»¹.

1. LAS UNIVERSIDADES, ELEMENTO ESENCIAL DE CARA A LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LISBOA

En los próximos veinte años, el modelo económico de Europa cambiará drásticamente. Seguirá reduciéndose su base industrial, el crecimiento y la protección social dependerán cada vez más de las industrias y los servicios que exigen un alto nivel de conocimientos y un número creciente de empleos requerirán cualificaciones de nivel universitario. Sin embargo, las universidades europeas², que son los motores del nuevo paradigma basado en el conocimiento, no están en condiciones de poner todo su potencial al servicio de la estrategia de Lisboa revitalizada.

Europa debe reforzar los tres vértices de su triángulo del conocimiento, a saber, la educación, la investigación y la innovación. La universidad desempeña un papel decisivo en cada uno de estos ámbitos. Invertir más y mejor en la modernización y la calidad de las universidades significa invertir directamente en el futuro de Europa y de los europeos.

El presente documento, en el que se presentan formas de alcanzar ese objetivo, se basa en la consulta a las partes interesadas puesta en marcha en 2003 por la Comunicación de la Comisión titulada «El papel de las universidades en la Europa del conocimiento»³, que llevó al seguimiento de sendos aspectos:

- los resultados de la consulta relativos a la investigación se analizaron⁴ a la luz de dos informes en los que se abordaban las relaciones entre la enseñanza superior y la investigación⁵ y fueron objeto de debate en una gran conferencia que tuvo lugar en Lieja en abril de 2004⁶; el futuro plan de acción sobre la investigación universitaria (documento paralelo a la presente Comunicación) tratará el papel de las universidades en materia de investigación;

¹ Revisión intermedia de la estrategia de Lisboa, COM(2005) 24 de 2 de febrero de 2005 (punto 3.3.2).

² En la presente Comunicación, el término «universidad» designa cualquier centro de enseñanza superior.

³ COM(2003) 58 de 5 de febrero de 2003.

⁴ http://europa.eu.int/comm/research/conferences/2004/univ/pdf/univ_outcome_consult_en.pdf.

⁵ Del grupo de expertos STRATA-ETAN, octubre de 2002 y noviembre de 2003.

⁶ http://europa.eu.int/comm/research/conferences/2004/univ/index_en.html.

- los resultados relativos a la enseñanza superior se analizaron⁷ en el marco del programa de trabajo «Educación y Formación 2010»⁸ y se debatieron en la conferencia «Crear las condiciones necesarias para que las universidades europeas puedan contribuir plenamente a la estrategia de Lisboa», que se celebró en febrero de 2005⁹.

La presente Comunicación se basa en gran medida en una serie de opiniones coincidentes expresadas en el marco del proceso de consulta, en el que se identificaron los tres principales retos a los que ha de enfrentarse la enseñanza superior europea: conseguir un nivel de calidad mundial, mejorar la gobernanza e incrementar y diversificar la financiación. La acción propuesta en estos ámbitos tiene plenamente en cuenta el principio de subsidiaridad, en virtud del cual incumbe a los Estados miembros la organización de la enseñanza superior.

2. DIFICULTADES CRECIENTES

La presente sección debería leerse en conjunción con el documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «La enseñanza superior europea desde una perspectiva internacional», en el que se presentan, explican y analizan otros datos e indicadores estadísticos pertinentes que le sirven de complemento (sobre todo en su sección III y en el anexo estadístico, cuadros 3, 4, 5 y 8).

2.1. Desfasos en materia de innovación y recursos humanos

Nivel de conclusión de los estudios superiores

Aunque no se puede negar que Europa es una sociedad con altos niveles de educación, sólo el 21 % de la población de la UE en edad de trabajar ha completado estudios superiores, una cifra muy por debajo de las de los Estados Unidos (38 %), Canadá (43 %), Japón (36 %) o, incluso, Corea del Sur (26 %).

Acceso a la enseñanza superior

Pese a que la mayoría de los europeos consideran la enseñanza superior un «bien público», lo cierto es que las matriculaciones han sido más numerosas y crecen más rápidamente en otras partes del mundo, gracias sobre todo a una financiación privada mucho más fuerte. Con una tasa bruta media de matriculaciones del 52 %, la UE se sitúa ligeramente por encima de Japón (49 %), pero por detrás de Canadá (59 %) y a una gran distancia de los Estados Unidos (81 %) y de Corea del Sur (82 %).

Resultados en el ámbito de la investigación

Si bien es cierto que la Unión cuenta con un mayor número de licenciados en los ámbitos científicos y tecnológicos y de doctores en general, no lo es menos que sólo da empleo a 5,5 investigadores por cada 1 000 asalariados, una cifra ligeramente por debajo de las de Canadá y Corea del Sur, pero muy inferior a las de los Estados Unidos (9,0) y Japón (9,7). Según dos recientes estudios centrados en la investigación, aparte de un par de universidades británicas, entre las veinte mejores universidades del mundo no figura ninguna de la Unión

⁷ http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/consultation_en.html.

⁸ Documento 6365/02 del Consejo de 20 de febrero de 2002.

⁹ http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/lisbon_en.html.

Europea, mientras que son relativamente escasas las que se sitúan en los primeros cincuenta mejores puestos de la clasificación¹⁰. Gracias a su rápido crecimiento, las universidades asiáticas, tanto públicas como privadas, rivalizan ahora con Europa —y con los Estados Unidos— en lo que respecta al número de doctorandos en los ámbitos científicos y tecnológicos¹¹.

2.2. Puntos débiles

Uniformidad

La tendencia a la uniformidad y al igualitarismo que impera en numerosos sistemas nacionales ha permitido asegurar que la calidad media de las universidades, aunque por lo general homogénea, sea comparativamente buena, al menos por lo que respecta a los aspectos académicos. Sin embargo, esta falta de singularización es igualmente fuente de no pocas carencias. La mayoría de las universidades suelen ofrecer los mismos programas monodisciplinarios y métodos tradicionales orientados hacia el mismo grupo de estudiantes académicamente mejor cualificados, lo que lleva a la exclusión de aquellos que no se ajustan al modelo estándar. Otras consecuencias de esta uniformidad son el escaso número de centros de excelencia de nivel mundial que existen en Europa y el poco estímulo que tienen las universidades a la hora de explicar en su propio país y en el extranjero el valor específico de lo que aportan a los estudiantes y a la sociedad.

Fragmentación y aislamiento

La enseñanza superior europea sigue fragmentada —por países e incluso dentro de los mismos— en agrupaciones de mediano o pequeño tamaño que se rigen por normativas diferentes y que utilizan, evidentemente, lenguas distintas. Si quiere recuperar su posición como principal destino de los estudiantes que se acogen a acciones de movilidad —un privilegio que perdió frente a los Estados Unidos en los años noventa— tendrá que ser «comprensible» en la escena internacional. Se echa en falta, además, una adecuada vinculación con la industria, un problema que obedece a la limitada difusión de los conocimientos que genera y al escaso nivel de movilidad. Como consecuencia de todo ello, son numerosos los titulados superiores —incluso al más alto nivel— que carecen del espíritu emprendedor y de las cualificaciones que exige el mercado de trabajo. La mayoría de las universidades dependen en gran medida del Estado y están mal preparadas para hacer frente a la competencia internacional en materia de talento, prestigio o recursos.

Una reglamentación excesiva

La excesiva reglamentación de la vida académica entorpece la modernización de las universidades y menoscaba su eficacia. La elaboración de los planes de estudios a escala nacional y la normativa laboral por la que se rige el personal académico van en detrimento de las reformas y de la interdisciplinariedad de los planes de estudios. A ello hay que sumar la escasa flexibilidad de las normas de admisión y de reconocimiento de títulos, que constituye un obstáculo al aprendizaje permanente y coarta la movilidad. Unas condiciones poco atractivas, en suma, que incitan a los jóvenes talentos a buscar otras soluciones que les permitan un acceso más rápido a la independencia y condiciones salariales más favorables.

¹⁰ Estudios realizados por la Shanghai Jiao Tong University, <http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm>, y el Times Higher Education Supplement, 5 de noviembre de 2004.

¹¹ *International graduate admissions survey*, US Council of Graduate Schools, diciembre de 2004.

Los minuciosos controles *ex ante* impiden a las universidades reaccionar rápidamente a los cambios que se producen en su entorno. Cuando el cambio pasa invariablemente por la legislación, las reformas son forzosamente escasas, incómodas y uniformes.

Una financiación insuficiente

Las universidades se encuentran en una encrucijada en la que convergen dos graves déficits de inversión en el sector del conocimiento:

- en el ámbito de la investigación, el gasto de los países de la Unión Europea se sitúa en el 1,9 % del PIB, mientras que en los Estados Unidos, Japón y Corea del Sur alcanza casi el 3 %, una diferencia que se explica por el nivel de inversión de la industria en estos países, que es mucho mayor;
- en el ámbito de la enseñanza superior, los países de la Unión gastan por término medio sólo un 1,1 % del PIB, una cifra similar a la de Japón pero muy inferior a las de Canadá (2,5 %), los Estados Unidos (2,7 %) y Corea del Sur (2,7 %). Esta diferencia obedece casi enteramente a que los niveles de inversión de la industria y los hogares son mucho más bajos en nuestro continente. Para igualar a los Estados Unidos, Europa tendría que destinar cada año 150 000 millones de euros suplementarios a la enseñanza superior¹².

En términos estratégicos, las consecuencias de una financiación insuficiente y de la dependencia de los fondos públicos no se limitan sólo al relativo empobrecimiento del sector de la enseñanza superior, sino que se traducen en otras carencias, más o menos pronunciadas según el país de que se trate: bajos niveles de matriculación, imposibilidad de responder satisfactoriamente a la demanda, incapacidad de preparar a los estudiantes para el mercado de trabajo europeo, escasez de puestos de trabajo para el personal docente o investigador o dificultades a la hora de atraer y retener los talentos más brillantes.

3. PRIORIDADES DE CARA A LA MODERNIZACIÓN: CAPACIDAD DE ATRACCIÓN, GOBERNANZA Y FINANCIACIÓN

Los puntos débiles a los que se ha hecho referencia se dejan sentir con mayor o menor fuerza según el país de que se trate, pero para la Unión Europea es esencial que sean resueltos en todo su territorio. El proceso de consulta ha puesto de manifiesto que existen soluciones a los problemas y ha trazado tres direcciones en las que es preciso intervenir.

3.1. Capacidad de atracción: la calidad y la excelencia, factores imperativos

Para mejorar su calidad y reforzar su atractivo como destino, las universidades tendrán que someterse a transformaciones profundas. Los responsables de estas transformaciones dentro de las universidades deberán beneficiarse del apoyo específico (incluida la financiación) de su entorno. Las universidades que no consigan emprender estos cambios —por falta de iniciativa, de capacidad de actuación o de recursos disponibles— se colocarán en una situación de desventaja que no hará sino agravarse con el tiempo y que tendrá efectos devastadores para ellas mismas, para sus estudiantes y para sus países.

¹² Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, punto 44.

3.1.1. *La calidad y la excelencia como factores de singularización*

La movilización de todo el capital intelectual de Europa y la aplicación de esta materia gris en la economía y en la sociedad requerirá un grado de diversidad muy superior al que existía hasta ahora por lo que respecta a grupos destinatarios, métodos de enseñanza, puntos de entrada y salida, combinaciones de disciplinas y competencias en los planes de estudios, etc.

Para poder alcanzar un nivel de calidad excepcional se requiere un caldo de cultivo en el que reine una «cultura de la excelencia» generalizada. La excelencia no es nunca un logro acabado, sino que ha de ponerse constantemente en cuestión. Puede manifestarse en unas cuantas universidades consideradas en su conjunto, pero lo usual es que se concrete en una determinada facultad o en un determinado equipo integrados en centros o redes más amplios. La naturaleza y la intensidad de la actividad investigadora (al igual que ocurre con otras actividades) varían considerablemente según el país, el tipo de centro o la universidad de que se trate. Cada universidad tendrá que explotar todo su potencial teniendo en cuenta sus propios puntos fuertes y sus propias prioridades, por lo que lo primero que ha de hacer es identificar cuáles son y centrar en ellos sus esfuerzos.

Para ello, será necesario concentrar en cierta medida la financiación no sólo en los centros y redes que ya han alcanzado un nivel de excelencia aceptable (en un determinado tipo o ámbito de investigación, de enseñanza o formación, o de servicio a la comunidad), sino también en los que tienen el potencial de alcanzar ese nivel y de desafiar a los líderes reconocidos en ese campo.

3.1.2. *Medios para que las universidades resulten más atractivas como destino para los estudiantes*

Una enseñanza/un aprendizaje más flexibles y abiertos al mundo

Para que las universidades puedan resultar más atractivas como destino a nivel local e internacional habrán de proceder a una profunda revisión de sus planes de estudios, no sólo para asegurar un contenido académico del más alto nivel, sino también para poder dar respuesta a las cambiantes necesidades de los mercados de trabajo. La integración de los titulados universitarios en la vida profesional, y por ende en la sociedad, es una de las principales responsabilidades de la enseñanza superior ante la sociedad. Es preciso que los estudiantes adquieran no sólo conocimientos especializados, sino también competencias transversales (por ejemplo, trabajo en equipo o espíritu emprendedor). Habrá que reforzar asimismo la dimensión europea y el carácter interdisciplinario de la enseñanza. Además, deberá aprovecharse plenamente en la enseñanza y el aprendizaje, incluido el aprendizaje permanente, el potencial que encierran las TIC. La división en dos ciclos (grado y máster) permite diversificar el contenido de los programas y los métodos de aprendizaje (aprendizaje basado en la investigación, utilización de las TIC, etc.).

Una mayor accesibilidad

A la vista de la evolución de la población de estudiantes, de la diversificación de los programas y de la creciente movilidad que se registra en toda Europa, cobran cada vez mayor relevancia una serie de aspectos, entre los que destacan la mejora de los servicios de orientación y asesoramiento (antes del inicio de los estudios superiores y en el transcurso de los mismos), la flexibilidad de las políticas de admisión y la existencia de itinerarios de aprendizaje personalizados. Se trata, en efecto, de factores decisivos a la hora de mejorar la

accesibilidad, de apoyar el compromiso de los estudiantes y de garantizar que el sistema funcione bien y tenga buenos resultados, independientemente de si la admisión tiene o no carácter competitivo. Otros mecanismos, como los sistemas de becas o préstamos, la disponibilidad de alojamiento asequible y de empleos a tiempo parcial o los lectorados son igualmente importantes para hacer a las universidades atractivas y accesibles a una población de estudiantes suficientemente amplia, quebrando así la asociación entre origen social y nivel de estudios.

Una mejor comunicación

Aunque en los medios académicos se suele pensar que la calidad es la mejor de las publicidades, lo cierto es que la capacidad de atracción es una cuestión de percepción. La implantación de una estructura de titulaciones coherente, los créditos ECTS, el suplemento al título y la existencia de sellos de calidad fiables contribuirán sin duda al reconocimiento de las titulaciones europeas, pero no serán suficientes: las universidades han de encontrar la mejor forma de dar a conocer a la sociedad el valor de lo que aportan y deberán invertir más en visibilidad y en mercadotecnia a nivel local e internacional. No todas están bien preparadas para adoptar este planteamiento.

3.1.3. Formas de reforzar los recursos humanos

El capital humano es un factor de calidad determinante en la enseñanza superior y en la investigación. Las universidades deberán, pues, afanarse por reforzar, tanto cualitativa como cuantitativamente, su potencial humano, para lo cual deberán atraer, desarrollar y retener profesionales de prestigio en la carrera docente y en la investigación. La excelencia sólo puede alcanzarse en un entorno profesional favorable en el que existan procedimientos abiertos, transparentes y competitivos. Los puestos vacantes, al menos para los cargos de rector, decano, profesor e investigador, tendrían que anunciarse públicamente, y, siempre que sea posible, a escala internacional. Además, los investigadores deberían ser considerados profesionales desde el inicio de su carrera¹³. Asimismo sería conveniente fomentar e incentivar la movilidad física y virtual (ya sea a nivel internacional o entre la universidad y la industria) y la innovación conducente, por ejemplo, a la creación de empresas de base tecnológica nacidas de las universidades¹⁴. Debería recompensarse la calidad y la correcta ejecución de las distintas tareas, por ejemplo en forma de participación en los ingresos procedentes de contratos de investigación, servicios de consulta, patentes, etc. Con el tiempo, estas medidas vendrían a reforzar la excelencia de las universidades europeas a nivel internacional y contribuirían a reducir la falta de atractivo como destino en comparación con universidades de otras regiones del mundo, lo que redundaría en beneficio de toda Europa, puesto que titulados universitarios altamente cualificados irían o regresarían a universidades de proyección más regional, ya sea inmediatamente después de la obtención del título o en un momento posterior de sus carreras.

3.1.4. La diversidad requiere una organización a nivel europeo

La enseñanza superior europea se caracteriza por su diversidad en lo relativo a lenguas, culturas, sistemas y tradiciones, una riqueza que merece ser preservada. Paralelamente, es

¹³ Véase la Recomendación de la Comisión, de 11 de marzo de 2005, relativa a la Carta Europea del Investigador y al Código de conducta para la contratación de investigadores, <http://europa.eu.int/eracareers/europeancharter>.

¹⁴ Ídem.

imprescindible garantizar un grado suficiente de compatibilidad entre las distintas normativas nacionales, única forma de conjurar la confusión y de ofrecer a los ciudadanos nuevas alternativas y oportunidades de movilidad. El reconocimiento mutuo de las cualificaciones y competencias exige un nivel mínimo de organización a nivel europeo, que deberá concretarse en referencias comunes y normas de base.

La creación de un marco europeo de cualificaciones de enseñanza superior era uno de los principales objetivos del proceso de Bolonia¹⁵. De ser adoptada, la propuesta que se presentará a los Ministros en la próxima reunión de Bergen constituirá una referencia común no sólo para todas las titulaciones de grado, máster y doctorado, sino también para otros estudios postsecundarios «más breves», para los que se exigirían en torno a ciento veinte créditos ECTS. De esta forma, pasaría a integrarse en el marco europeo de cualificaciones (MEC) de alcance general, que, según se preconizaba en la estrategia de Lisboa, debería abarcar todos los tipos y todos los niveles de cualificaciones¹⁶.

La calidad depende fundamentalmente de la existencia de una «cultura de la calidad» y de mecanismos internos de garantía de la calidad dentro de las universidades, máxime cuando éstas se encuentran en la frontera del conocimiento. Pero la responsabilidad de las universidades ante la sociedad requiere asimismo la puesta a punto de un sistema externo de garantía de la calidad. En Europa, este sistema debería plasmarse en una red de organismos de garantía de la calidad (responsable cada uno de ellos de un país/una región o de una disciplina/profesión determinados), que deberían ponerse de acuerdo acerca de una serie de criterios básicos para facilitar el reconocimiento mutuo de sellos de calidad en toda la Unión¹⁷. Salvo unas pocas que ya cuentan con una imagen de marca consolidada, las universidades europeas tendrán que desarrollar sellos de calidad con credibilidad internacional. De lo contrario, perpetuarían una carencia que las colocaría en una posición de desventaja a la hora de competir con sus rivales.

3.2. Gobernanza: necesidad de mejorar la gestión del sistema y de los centros

El hecho de que las universidades reclamen una mayor autonomía no supone un llamamiento a favor de la retirada del Estado: muy al contrario, en Europa se registra un consenso prácticamente unánime acerca de la necesidad de que el Estado mantenga o incluso refuerce su responsabilidad en el ámbito de la enseñanza superior.

Lo que las universidades reivindican es un tipo de acuerdo (o de «contrato») fundamentalmente nuevo con la sociedad, en virtud del cual ellas serían responsables de sus programas, de su personal y de sus recursos y deberían rendir cuentas por ellos, mientras que los poderes públicos se centrarían en la orientación estratégica del sistema en su conjunto.

3.2.1. Reforzar la responsabilidad de los poderes públicos con respecto a la enseñanza superior entendida como sistema

Al centrarse en la orientación estratégica del sistema en su conjunto, el Estado vería reforzada su responsabilidad con respecto a la enseñanza superior en la era del conocimiento, principalmente definiendo un marco regulador en el que la orientación estratégica, combinada

¹⁵ Comunicado de los Ministros, Berlín, 19 de septiembre de 2003, <http://www.bologna-bergen2005.no>.

¹⁶ Informe intermedio conjunto, Documento 6905/04 del Consejo de 3 de marzo de 2004, punto 2.3.1.

¹⁷ La propuesta de la Comisión de recomendación sobre la garantía de la calidad en la enseñanza superior, COM(2004) 642, de 12 de octubre de 2004, incide exactamente en este principio.

con la autonomía y la diversidad, se traduciría en una mayor accesibilidad y una mejor calidad.

Para ello, será necesario que los ministerios de muchos países revisen sus planteamientos, reduciendo los controles *ex ante* en favor de un sistema que prime la responsabilidad *ex post* y en cuyo marco las universidades tengan que rendir cuentas por la calidad, la eficacia y la consecución de los objetivos marcados. Ninguno de estos aspectos podría hacerse realidad sin la puesta en marcha de un programa completo de formación que permita a los dirigentes universitarios planificar y gestionar el cambio de forma estratégica y desde una perspectiva europea o internacional.

3.2.2. *Crear las condiciones necesarias para que los centros puedan aplicar estrategias de modernización*

Son mayoría las universidades que consideran que sus reglamentaciones nacionales no les permiten, hoy por hoy, emprender los cambios que requieren para garantizar su futuro. En un entorno abierto, competitivo y cambiante, la autonomía es una condición *sine qua non* para que las universidades puedan responder a las nuevas necesidades de la sociedad y asumir plenamente la responsabilidad por las respuestas dadas.

Las universidades deberían encargarse de:

- fijar prioridades específicas a medio plazo (en particular definiendo los tipos o ámbitos de investigación, de enseñanza y de servicios en los que alcanzarán una calidad de alto nivel) y encauzar los esfuerzos colectivos de su personal hacia la realización de estas prioridades;
- gestionar y desarrollar sus recursos humanos (véase el punto 3.1.3);
- definir sus planes de estudios (a condición de que sean aprobados por los mecanismos internos de garantía de calidad y de conformidad con los principios comunes del Espacio Europeo de Enseñanza Superior);
- gestionar profesionalmente sus equipos e instalaciones (propiedad, administración y desarrollo), sus recursos financieros (incluidos presupuestos, inversiones y préstamos) y todo lo relacionado con la comunicación exterior (creación de una imagen de marca).

3.3. **Financiación: necesidad de más y mejores inversiones**

A la vista de la excesiva duración de los estudios y las altas tasas de abandono y de desempleo entre los titulados universitarios, no resulta descabellado tachar de improductiva o incluso de contraproduktiva la idea de invertir más en el sistema actual. Sin embargo la insuficiencia de fondos y la falta de flexibilidad del sistema son tan agudas en ciertos países que impiden la buena marcha del proceso de reforma de las universidades, las cuales se ven así atrapadas en un círculo vicioso.

Para atraer más fondos, lo primero que han de hacer las universidades es convencer a los agentes implicados —poderes públicos, empresas, hogares— de que se da a los recursos existentes un uso eficaz y de que los nuevos recursos generarán un valor añadido que redundará en su propio beneficio. Un incremento de la financiación no puede justificarse sin

cambios profundos: garantizar estos cambios es la principal justificación y la principal finalidad de cualquier nueva inversión.

3.3.1. *Prioridades en materia de inversión de cara a la modernización de la enseñanza superior*

Las universidades insisten en que será imposible llevar a buen término reformas tan importantes como las que se necesitan en Europa sin disponer de recursos nuevos (y dedicados a fines específicos)¹⁸. Estas reformas requieren la disponibilidad de personal especializado, actividades de formación, desarrollo de TIC, etc. y, por consiguiente, fondos específicos distintos a los que se dedican a las actividades en curso.

Estos fondos suplementarios deberían permitir, ante todo, ofrecer incentivos y medios a aquellas universidades (existen en todos los sistemas) y a aquellos grupos/particulares (existen en todas las universidades) que tengan la voluntad y la capacidad de innovar, de introducir reformas y de alcanzar un alto nivel de calidad en los ámbitos de la enseñanza, la investigación y los servicios. A tal fin, en el ámbito de la investigación, la financiación debería estar más orientada a la competencia y, en el ámbito de la educación, más relacionada con los resultados.

3.3.2. *Contribuciones de los estudiantes y de la industria*

El debate sobre la rentabilidad a nivel social y a nivel privado de la enseñanza superior ha puesto de relieve el papel de esta última como inversión que redunda en beneficio tanto de los particulares (a los que asegura ingresos más altos y un estatus social más elevado) como de la sociedad en su conjunto (porque contribuye al incremento de las tasas de empleo, al abaratamiento de los costes sociales y a la prolongación de la edad de jubilación¹⁹). También se ha demostrado que la gratuidad de la enseñanza superior no garantiza por sí sola la igualdad de acceso ni un mayor número de matriculaciones. Este aspecto arroja nueva luz sobre la cuestión de las tasas académicas. En la consulta, las universidades que están a favor de una subida de las tasas argumentan que una de las principales ventajas sería la mejora de la calidad de la educación. Algunos analistas destacan asimismo que, en la práctica, el cobro de tasas académicas podría facilitar el acceso a la universidad de estudiantes procedentes de los grupos de población con ingresos más bajos, siempre que los fondos así recaudados se utilicen para organizar un sistema eficaz de ayuda a los estudiantes²⁰. Dadas las disparidades que se registran entre los sistemas nacionales, no puede haber una respuesta uniforme a esta cuestión: cada Estado miembro deberá elegir el enfoque que mejor se adapte a sus circunstancias.

Las universidades europeas deben potenciar igualmente su atractivo como socios para la industria. Para que puedan producirse intercambios estructurados de personal y sea posible confeccionar planes de estudios que respondan a la necesidad que tiene la industria de disponer de titulados universitarios e investigadores bien formados es indispensable la existencia de alianzas duraderas. Sin embargo, es necesario invertir durante varios años en la puesta a punto de actividades de formación/reciclaje, investigación y orientación antes de que éstas empiecen a ser rentables, sobre todo si se reducen proporcionalmente las subvenciones

¹⁸ Consulta a los agentes interesados y encuesta *Trends IV* sobre las reformas de Bolonia, AEU, marzo de 2005.

¹⁹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, sección II.

²⁰ Conferencia de 10 de febrero de 2005, sesiones sobre financiación.

públicas. Esto significa que el desarrollo de alianzas duraderas con la industria puede depender (al menos en un primer momento) de la existencia de incentivos fiscales.

4. LÍNEAS PRIORITARIAS DE ACTUACIÓN

Ya se han identificado los principales rumbos que deberán guiar la modernización de las universidades europeas. Los Ministros seguirán trabajando en esta dirección, a fin de hacerlos más concretos, en la reunión que celebrarán próximamente en Bergen, en el contexto del proceso de Bolonia. En el marco de la estrategia de Lisboa, la prioridad reside ahora en una actuación inmediata que deberá consistir en una combinación de iniciativa de las universidades, de acciones nacionales de habilitación y de apoyo europeo.

4.1. Liberar el potencial de las universidades en el contexto nacional

Varios Estados miembros han emprendido ya reformas que afectan al estatuto, la organización interna y la financiación de las universidades. Sin embargo, la estrategia de Lisboa insta a los Gobiernos a ir más allá y a establecer una nueva alianza con las universidades que se aleje del modelo de control estatal para adoptar un nuevo planteamiento basado en la responsabilidad de las universidades ante la sociedad y que potencie la inversión en la modernización del sector del conocimiento.

4.1.1. Crear las condiciones necesarias que propicien el cambio en las universidades

La Comisión exhorta a todos los Estados miembros a tomar medidas encaminadas a asegurar que sus marcos reguladores permiten a la dirección de las universidades emprender auténticas reformas y fijarse prioridades estratégicas, y les sirven de estímulo en estas tareas.

Estos marcos deberían abarcar, al menos, tres aspectos esenciales:

- reglas e incentivos relativos a la modernización del sistema en el contexto europeo: reformas de Bolonia y conformidad con las referencias comunes definidas a nivel de la Unión Europea, por ejemplo para el MEC, validación del aprendizaje no formal, Carta Europea del Investigador y Código de conducta para la contratación de investigadores, creación de un sistema de garantía de la calidad/acreditación con credibilidad europea;
- acuerdos plurianuales entre el Estado/región y las distintas universidades, en los cuales se marquen objetivos estratégicos acordados, se confirme el compromiso de la dirección del centro en favor de su consecución y se precise el importe de la financiación pública ya asegurada y la supeditada a ciertas condiciones;
- medidas encaminadas a potenciar el papel de las universidades de forma que éstas puedan tomar y aplicar decisiones por medio de un equipo dirigente dotado de la autoridad, la capacidad de gestión y la antigüedad suficientes así como de una amplia experiencia a escala europea o internacional; este aspecto reviste tanta más importancia cuanto que la calidad de la dirección de una universidad tiene una incidencia positiva en sus resultados²¹.

²¹ Conferencia de 10 de febrero de 2005, sesiones sobre gobernanza.

4.1.2. *Velar por que la financiación total sea suficiente*

Los poderes públicos han de velar por que ningún sistema de enseñanza superior europeo se quede rezagado como consecuencia de la falta de recursos totales suficientes. La Unión Europea no tiene por qué imitar ciegamente el modelo estadounidense, en el que la carrera por contratar a figuras con gran prestigio académico ha desembocado en una inflación de los salarios. Sin embargo, la Comisión estima que una inversión total en torno al 2 % del PIB (2,7 % en los Estados Unidos) constituye el mínimo requerido en economías que exigen un alto nivel de conocimientos, y ello incluso en un sistema universitario modernizado.

La Comisión insta a los responsables de todos los ministerios nacionales a que reconozcan que para el cumplimiento de la estrategia de Lisboa es condición *sine qua non* colmar el enorme déficit de financiación que existe en la enseñanza superior. Con todo, la combinación de tipos de financiación (pública y privada; de base, orientada a la competencia y relacionada con los resultados) seguirá siendo diferente de un país a otro, como no podía ser menos si tenemos en cuenta la diversidad de culturas, economías y tradiciones universitarias.

Es evidente que las universidades europeas necesitan atraer muchos más fondos procedentes de la industria, pero han de ser conscientes de que para ello es necesario establecer alianzas que redunden en beneficio de ambas partes y que deben empezar a prepararse ya, pues esta tendencia no hará sino agudizarse en el futuro.

La Comisión exhorta, pues, a los Estados miembros a velar por que sus normativas fiscales permitan y fomenten el establecimiento de alianzas entre las empresas y las universidades, y por que éstas puedan utilizar los fondos así obtenidos de forma que se asegure su continuo fortalecimiento.

Entre los dos modelos extremos de financiación —educación gratuita subvencionada y enseñanza totalmente financiada mediante tasas académicas— existe una gran variedad de posibilidades intermedias. En cualquier caso, el principio de igualdad de oportunidades debe quedar garantizado. Si se cobran tasas académicas, una parte sustancial de los fondos así obtenidos debería redistribuirse en forma de becas o préstamos concedidos en función de los ingresos, con lo que se garantizaría el acceso universal, y de becas cuya concesión dependería de los resultados obtenidos, con lo que se estimularía la excelencia. Podrían combinarse distintos sistemas de ayudas y de tasas para asegurar la atracción que ejercen los estudios con un mayor valor social, a fin de evitar, por ejemplo, los déficits de mano de obra en ciertos ámbitos y el desempleo de los titulados universitarios en otros. Se debería incluso encontrar la forma de recompensar a ciertas categorías asimilándolas a profesionales en formación, por ejemplo los investigadores al inicio de su carrera que realizan estudios de doctorado.

La Comisión insta a los Estados miembros a que consideren si sus modelos actuales de financiación (con o sin tasas académicas, becas o préstamos) garantizan efectivamente un acceso equitativo a la enseñanza y permiten a todos los estudiantes que respondan a los requisitos de admisión trabajar al máximo de sus capacidades.

4.2. Responder a la reivindicación de las universidades que reclaman un mayor apoyo europeo

Si bien las reformas y la financiación son cuestiones de orden nacional que incumben en primera instancia a los Estados, a las autoridades regionales y a las universidades, la

Comisión tiene intención de responder al llamamiento de las universidades, que reclaman un mayor apoyo europeo. Esta respuesta se materializará principalmente de tres formas.

4.2.1. *Mobilizar todas las fuentes de financiación de la UE en favor de la modernización de las universidades*

La enseñanza superior no es sólo la suma de sus actividades de educación, de formación y de investigación. Se trata igualmente de un sector económico y social fundamental que necesita recursos para asegurar su funcionamiento. La Unión Europea, que ha respaldado el proceso de reconversión de sectores como la siderurgia o la agricultura, se enfrenta ahora al reto de modernizar su «industria del conocimiento», en particular sus universidades.

En la actualidad, sin embargo, la enseñanza superior no figura entre los principales beneficiarios de los fondos estructurales europeos ni de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones. No obstante, mediante la cofinanciación o préstamos a largo plazo se podría reducir o escalar en el tiempo el coste de la inversión en la enseñanza superior, ya sea en infraestructuras tangibles o intangibles, programas de formación o agrupaciones de conocimientos regionales.

La Comisión exhorta, pues, a los Estados miembros a hacer el mayor uso posible de los instrumentos financieros de la Unión a fin de desarrollar su sector del conocimiento. Los fondos estructurales y los fondos de desarrollo rural ofrecen posibilidades para estimular la modernización de la enseñanza superior por medio de medidas sectoriales. Se trata, además, de un sector prioritario para el BEI y sería deseable que se recurriera más a sus préstamos.

4.2.2. *Reforzar la cooperación en el marco del programa «Educación y Formación 2010»*

En el programa de trabajo «Educación y formación 2010» se reconoce la extrema importancia de la modernización de la enseñanza superior²², más allá de las reformas preconizadas por proceso de Bolonia que, *a fortiori*, son igualmente importantes para alcanzar los objetivos de Lisboa.

La Comisión hará pleno uso de todos los instrumentos que pone a su alcance el programa de trabajo para respaldar los esfuerzos desplegados por los Estados miembros con vistas a la modernización de sus universidades (en este sentido, respaldará, por ejemplo, el intercambio de mejores prácticas, los estudios y encuestas, el aprendizaje mutuo por parte de los responsables políticos, etc.). El análisis de indicadores también puede servir de gran ayuda a la hora de medir la rentabilidad de la financiación y los resultados²³, pero la Comisión no prevé una evaluación comparativa específica a escala europea para la enseñanza superior.

El programa de acción integrado en el ámbito del aprendizaje permanente²⁴ propuesto para el periodo 2007-2013 estará más orientado hacia las prioridades estratégicas de la Unión, y, en este sentido, estimulará, por ejemplo, la movilidad y la cooperación entre la universidad y la industria.

Para 2006 se han fijado dos grandes objetivos: adoptar el proyecto de marco europeo de cualificaciones (MEC) y comenzar a aplicar la recomendación sobre garantía de la calidad

²² Informe intermedio conjunto, punto 1.1.2.

²³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, sección IV.

²⁴ COM(2004) 474 de 14 de julio de 2004.

(una vez que sea adoptada), que introduce nuevas herramientas importantes, tales como un registro europeo de organismos que cumplen las normas definidas a nivel europeo²⁵. La Comisión tiene previsto asimismo prestar su apoyo en 2005 a una serie de nuevas iniciativas de acreditación europea para disciplinas específicas.

4.2.3. *Invertir en calidad de alto nivel/excelencia*

La Comisión tiene intención de responder al llamamiento que reclama que se inviertan más esfuerzos y más fondos en la calidad de alto nivel, velando al mismo tiempo por que el terreno en el cual se desarrolla la excelencia siga estando abierto y bien abonado en toda la Unión. Para ello se deberán cumplir dos condiciones esenciales: habrá que poner remedio al aislamiento y habrá que ayudar a las regiones menos desarrolladas de modo que puedan alcanzar un alto nivel de calidad en tipos/ámbitos de actividades específicos.

Se prestará interés prioritario a los centros y redes postuniversitarios/doctorales de prestigio europeo y mundial, considerados en su doble función de buque insignia de la enseñanza superior y de primera etapa en la carrera de los investigadores. La Comisión estudiará la posibilidad de prestar un apoyo más decidido a dichos centros y a sus estudiantes/investigadores, a condición de que cumplan ciertas condiciones (masa crítica, interdisciplinariedad, fuerte dimensión europea, apoyo de las autoridades regionales/nacionales y participación directa de la industria, ámbitos de excelencia identificados y declarados). Podría contemplarse un apoyo específico a programas de doctorado conjuntos o «europeos» y a la garantía de calidad o la acreditación a nivel doctoral.

El programa Marie Curie para el desarrollo de las carreras y la movilidad de investigadores²⁶ o el Instituto Universitario Europeo de Florencia (en el que la Comisión apoyará un programa de posdoctorado de carácter experimental) aportan ya un apoyo importante a este nivel.

La Comisión estudia la forma de hacer avanzar su propuesta de creación de un instituto europeo de tecnología. Éste tendrá que aunar un auténtico prestigio a nivel mundial con una identidad europea y basarse en el conocimiento como puerta al crecimiento y a la creación de empleo. Debería sustentarse en una red que reuniera a los cerebros más brillantes y las empresas más punteras y que difundiera la innovación por toda Europa.

4.3. **Necesidad de respaldar las acciones urgentes**

Servirá de complemento a la presente Comunicación el futuro plan de acción sobre la investigación universitaria²⁷ de la Comisión. Ambos documentos contribuirán oportunamente a asegurar que los instrumentos financieros y políticos de la Unión Europea atribuyen a la modernización de las universidades, durante el período 2007-2013, la prioridad que se merece.

La Comisión invita al Consejo a adoptar una resolución en apoyo a su reivindicación de crear un nuevo tipo de alianzas entre el Estado y las universidades y de invertir fondos suficientes que hagan posible la modernización de la enseñanza superior. La Comisión espera igualmente

²⁵ COM(2004) 642 de 12 de octubre de 2004.

²⁶ http://europa.eu.int/comm/research/fp6/mariecurie-actions/action/fellow_en.html.

²⁷ Plan de acción sobre la investigación universitaria, basado en gran medida en el Informe relativo al Foro sobre la investigación universitaria.

que el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo respalden explícitamente el programa de cambio que se presenta en la presente Comunicación.