

POLÍTIQUES NACIONALS DE REFORMA DELS SISTEMES UNIVERSITARIS I PROCÉS D'INTEGRACIÓ EUROPEA

Annamaria Poggi*

Sumari

1. Introducció. El nexa entre les polítiques nacionals de reforma dels sistemes universitaris i el procés d'integració europea
2. El Procés de Bolonya i la creació d'un Espai Europeu d'Educació Superior
3. L'espai europeu de la investigació: de l'Acte Únic a l'Estratègia de Lisboa
4. De la construcció de l'espai comú europeu a les reformes estructurals internes
5. Els processos de reforma interns: alguns casos destacats
 - 5.1 Gran Bretanya
 - 5.2 França
 - 5.3 Alemanya
 - 5.4. Holanda
 - 5.5. Espanya
 - 5.6. Suïssa
 - 5.7. Itàlia
6. A deu anys del Procés de Bolonya: rumb a l'autonomia amb algun vaivé
7. Les polítiques europees de la investigació: cap a una "centralització" per aconseguir la competitivitat

* Annamaria Poggi, catedràtica de dret públic, Universitat de Torí, annamaria.poggi@unito.it

Article rebut el 10.01.2012 Avaluació cega: 16.01.2012 Data d'acceptació de la versió final: 19.02.2012

1. Introducció. El nexa entre les polítiques nacionals de reforma dels sistemes universitaris i el procés d'integració europea

Aquest treball es proposa com a objectiu reflexionar sobre les constants d'importants reformes introduïdes en alguns països europeus a partir de finals dels anys vuitanta del segle passat. Reformes que han modificat profundament la regulació de les universitats, renovant de manera significativa les estructures organitzatives (la *governance*) de les seves dues comeses fonamentals: l'activitat docent i d'investigació.

D'entrada, ha de ser assenyalat que les línees a través dels quals s'han desplegat aquestes reformes tenen diferents dimensions a causa que la gestió i organització de la investigació i la docència, respectivament, reclamen polítiques diferents. La investigació, per ser realment competitiva, exigeix (i ha assumit progressivament) una projecció supranacional; mentre que els canvis en l'activitat d'ensenyament, malgrat ser impulsats per processos de naturalesa supranacional, mantenen el seu caràcter nacional. En definitiva, en un i un altre cas, més enllà de les modalitats concretes d'actuació, les transformacions han estat, sense cap dubte, promogudes per l'exterior de cada un dels estats o bé aquests han estat obligats, en certa manera, a canviar les seves mateixes ordenacions internes per un efecte d'"arrossegament". En efecte, tant les reformes de l'ensenyament com les de la investigació han sorgit o s'han consolidat en connexió directa o indirecta amb el procés d'integració europea. D'aquesta manera, s'ha generat un tipus de subprocés d'integració, ja sigui de les polítiques dels estats nacionals o de les universitats que, en aquest context, s'han anat desenvolupant substancialment des del procés de Bolonya (1999),¹ fins i tot la Declaració de Lisboa de 2007.²

¹ Sobre el procés de Bolonya, vegeu: B. REINALDA - E. KULESZA, *The Bologna Process. Harmonizing Europe's Higher Education*, Barbara Budrich Publishers, Leverkusen-Opladen, 2005; J. KETTUNEN - M. KANTOLA, *The Implementation of the Bologna Process, a Tertiary Education and Management*, setembre 2006, vol. 12, n. 3, pp. 257-267; R. MOSCATI, *Le trasformazioni dell'Università in Europa: il "Processo di Bologna"*, a *Nuova Antologia*, CXLI, gener-març 2006, fasc. 2237, pp. 295-297; C. LORENZ, *L'Unione europea i l'istruzione superiore: economia della conoscenza i neoliberalismo*, a *Passato i Present*, any XXIV, n. 69, setembre-desembre 2006, pp. 105-116; L. VLASCEANU - B. VOICU, *Implementation of the Bologna objectives in a sample of European private higher education institutions: outcomes of a survey (Le degré de mise en oeuvre des objectifs de Bologne dans li établissements privés d'enseignement supérieur: résultats d'une enquête)*, Romania, UNESCO European Centre for Higher Education (CEPES), a *Higher Education in Europe*, 2006, vol. 31, n. 1, pp. 25-52; A. VEIGA - A. AMARAL, *The open method of coordination and the implementation of the Bologna Process*, a *Tertiary Education and Management*, 2006, vol. 12, n. 4, pp. 283-295; G. NEAVE, *The evaluative state and Bologna: old wine in new bottles or simply the ancient practice of 'coupage'?*, a *Higher Education Forum*, 2006, vol. 3, pp. 27-46; V. PAPATSIBA, *Making higher education visqui European through student mobility? Revising EU initiatives in the context of the Bologna Process*, a *Comparative Education*, 2006, vol. 42, n. 1, pp. 93-111; F. MUCHE, *Opening up to the wider world: the external dimension of the Bologna Process*, Academic Cooperation Association - ACA Papers on International Cooperation in Education, Lemmens, Bonn, 2005; L. MECHTENBERG - R. STRAUZ, *The Bologna Process: how student mobility affects multicultural skills and educational quality*, a *International Tax and Public Finance*, abril 2008, vol. 15, n. 2, pp. 109-130; T. HEINZE - C. KNILL, *Analysing the differential impact of the Bologna Process: theoretical considerations on national conditions for international policy convergence*, a *Higher Education*, octubre 2008, vol. 56, n. 4, pp. 493-510; S. GARBEN, *The Bologna Process from a european law perspective*, European University Institute (EUI) Working Papers Law, n. 12, 2008; C. ZAGGIA, *L'università delle competenze. Progettazione i valutazione dei corsi di laurea nel Processo di Bologna*, Franco Angeli, Milà, 2008; D. PALOMBA, *Changing Universities in Europe and the «Bologna Process». A Seven Country Study*, Aracne, Roma, 2008; G. GRIMALDI, *Il Processo di Bologna: un percorso di riforma per li università in Europa i in Italia*, a L. PICCARDO (a cura di), *Un'Università che cambia in un mondo che cambia: nuove prospettive di ricerca negli studi europei*. Atti della giornata dei giovani ricercatori, XI Summer School AUSE (Associazione Universitaria di Studi Europei) - Imperia, 27 de setembre de 2007, Ediplan editrice, Milà, 2008, pp. 9-53.

² Sobre la Declaració de Lisboa, vegeu: R. KEELING, *The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding faci remolins in higher education discourse*, a *European Journal of Education*, juny 2006, vol. 41, issue 2, pp. 203 -223; M. KELO, *The future of the University: translating Lisbon into practice*, Academic Cooperation Association (ACA Belgium), ACA Papers on International Cooperation in Education, 2006; EUA, *EUA's contribution to the Bologna Ministerial meeting. The Lisbon Declaration Executive Summary of the Trends V Report conclusions of the EUA report on doctoral programmes*, London 2007, a <http://www.eua.be>; Lisbon Declaration, *Europe's Universities beyond 2010: diversity with a common purpose*, EUA, 2007, a <http://www.eua.be>

Al llarg del temps, aquestes han tingut diferents períodes de desenvolupament i de definició.

Primer s'han centrat en les reformes de l'organització interna. En efecte, en els inicis dels anys noranta del segle passat gairebé tots els estats europeus van dur a terme profunds canvis en el seu sistema universitari. Les reformes introdueixen models que indiscutiblement s'inspiren en els que ja estaven sent experimentats als països anglosaxons provocant conseqüències importants: s'incrementa notablement el nivell d'autonomia de les universitats i, com a conseqüència, es transforma el paper exercit per l'Estat (de regulador, passa a ser coordinador i avaluador); als òrgans de govern universitaris s'introdueixen membres 'laics' (no acadèmics) que, en alguns casos, arriben a ser majoria; i a les mateixes universitats es destaca la funció de govern que assumeixen els dirigents de les diferents àrees que l'integren.

Igualment, s'ha de subratllar que "la reforma de les reformes" (l'autonomia) és estructuralment, almenys en línies generals, una mesura 'excèntrica' respecte dels trajectes que tendrien a uniformar les principals característiques dels sistemes universitaris europeus. Tanmateix, aquesta es tradueix preferentment com a 'autogovern' de les comunitats acadèmiques, incidint, així, en les estructures organitzatives, més que sobre les maneres en les quals es dona la docència. Un clar exemple de l'anterior el constitueix la consideració que mentre la unitat de mesura del crèdit universitari, com a fonament del reconeixement recíproc dels estudis universitaris, s'exigeix a gairebé tot arreu, les autoritats institucionals acadèmiques que ho reclamen són diferents i els procediments que duen a terme amb aquesta finalitat.

Així, doncs, l'increment de l'autonomia de cada una de les universitats converteix el panorama en complex i dispar ja que la mateixa autonomia implica, de forma inevitable, diferenciació, per la qual cosa les 'constants' dels processos de reforma, en virtut de l'autonomia, s'han dut a terme de diferent manera per cada una de les universitats. Però, més enllà d'aquestes diverses maneres d'actuació, l'aspecte que val la pena ressaltar és que les principals qüestions a què s'enfrontaven les reformes eren, sobretot, problemes comuns a tots els estats europeus.

Aquesta afinitat es devia al predomini en el continent europeu d'un model d'organització universitària substancialment idèntic, amb una forta presència de l'Estat nacional en la decisió de les polítiques universitàries -tant les referides a l'ensenyament, com a la investigació- i amb un pes decisiu del col·lectiu acadèmic en els processos de decisió interns.

El primer dels aspectes que sofreix significatives innovacions és, com s'ha dit abans, l'estructural. Amb més de deu anys de distància, pren forma també la política europea de la investigació que, inevitablement, es desplega sobre un diferent camí, el centre de gravetat del qual no se situa en l'autonomia, sinó en la centralització. En efecte, la necessitat de recuperar el retard acumulat en la investigació i la innovació tecnològica exigia superar la lògica de les polítiques fragmentades a nivell nacional, no adequades per aconseguir un conjunt apropiat de recursos que assegurés a l'UE el rol d'important competidor en l'àmbit internacional. Per tant, ja sigui sobre la perspectiva de l'ensenyament com de la de la investigació, serà el progressiu i més general procés europeu d'unificació el que condicionarà la transformació. D'aquesta manera, el procés d'unificació, en aquests sectors, es tradueix en la necessitat de donar vida a un 'espai' europeu comú de lliure circulació i comunicació entre tots els països la qual cosa provoca que, inevitablement, es desfaci el camí de les polítiques nacionals alienes a la construcció d'aquest espai.

Respecte a l'ensenyament, l'espai comú s'ha anat construint a partir dels canvis en els ordenaments que la regulaven a través de la descomposició del cicle únic (de quatre anys) en un cicle compost d'un trienni (purament professionalitzador) i un bienni (d'especialització). El sistema del conegut com a '3 +2' ha constituït, com s'ha assenyalat, una de les aplicacions més evidents (i controvertides) d'aquesta orientació, així com també la construcció 'artificial' del crèdit universitari dirigida a fer comparables els trajectes universitaris i a facilitar la lliure circulació. Aquest itinerari ha implicat, necessàriament, entre altres conseqüències, les següents: una forma diferent d'impartir l'ensenyament, menys dirigida al saber i més inclinada a l'adquisició de competències; un major accent en els serveis de suport a la didàctica; relacions més complexes i articulades amb el món laboral, etc.

A més de l'esmentat anteriorment, Europa sentia la necessitat d'un espai europeu també de la investigació, una vegada vist el paper que aquesta exerceix en el progrés de l'economia europea. Aquest espai, si deixem de marge el seu finançament, es recolza, essencialment, en el

capital humà, és a dir, en l'efectiva contribució que els investigadors poden aportar, en termes d'innovació i avenç dels coneixements. Aquesta raó explica l'èmfasi posat sobre la mobilitat intraeuropea (en una lògica del mercat únic de les competències i de les professions); fins i tot l'enfonsament de la contractació i de les actuals condicions de treball, revisades i actualitzades des d'una perspectiva comuna. Aquest és el sentit de les dues iniciatives comunitàries de major importància i impacte dels últims anys, específicament dirigides als investigadors: la Carta europea dels investigadors i el Codi de conducta per a la contractació d'investigadors (Recomanació de la Comissió, d'11 de març de 2005, C (2005) 576 final) i la Comunicació "Millors carreres i més mobilitat: una associació europea per als investigadors (COM (2008) 317 final).

La primera d'aquestes, a més d'enunciar els drets i deures dels investigadors que treballen a la Unió Europea i els principis als quals s'han de sotmetre els seus ocupadors -siguin aquests públics o privats-, tracta sobre la qüestió de la contractació oberta i internacional, sobre l'atractiu de les carreres, de les condicions de contractació i de formació.

En canvi, la segona posa un especial èmfasi a la promoció de la professió i de la mobilitat, amb l'objectiu d'harmonitzar i canalitzar els esforços de cada un dels estats membres, cridats a adoptar disposicions coordinades en quatre àmbits fonamentals:

- obertura sistemàtica, en l'àmbit europeu, de la contractació d'investigadors per part dels instituts d'investigació;
- adopció d'instruments per respondre a les exigències de seguretat social i de pensions complementàries dels investigadors en mobilitat;
- millora de les condicions d'ocupació i de treball (condicions de contractació, remuneracions i oportunitats per al desenvolupament de la carrera més avantatjoses);
- reforç de les competències necessàries als investigadors a fi de traduir els seus coneixements en resultats, en especial, enfortint els vincles entre les universitats i la indústria.

Com és habitual, les institucions de la Unió enuncien objectius respecte dels quals esperen convergències en el temps. D'altra banda, és evident que els anteriors propòsits i coincidències exigeixen reformes internes que la Unió no pot imposar, però que per als estats membres es converteixen en indispensables per mantenir-se en l'interior del perímetre europeu, a més de permetre'ls reforçar-se recíprocament.

En definitiva, l'espai comú europeu com a objectiu reclamava una superació dels models d'organització de les universitats, tant pel que es referia a l'ensenyament com a la investigació.

L'eslògan encunyat a Glasgow, l'any 2005, pels representants de les institucions universitàries europees és particularment revelador de la manera de pensar: "*Grans universitats per a una Europa forta*". En efecte, en les seves conclusions, es llegeix: "*Les universitats es proposen consolidar el seu paper en el debat estratègic dins de l'Europa del coneixement. Les Universitats demanen als governs concebre l'educació superior i els pressuposts d'investigació com una inversió en el futur. Les Universitats donen la benvinguda al diàleg que es va iniciar a Glasgow al nivell més alt polític europeu i que transmeten el missatge que una Europa forta necessita universitats fortes*".

Cal comentar tot seguit que el moviment que es desenvoluparà a finals dels anys noranta inclou, en realitat, països que no pertanyen a la Unió. Aquest fet és possible gràcies a la força expansiva de les institucions acadèmiques, els nexes i relacions de les quals transcendeixen més enllà dels límits de la Unió, de conformitat amb l'esperit universal que anima tota institució universitària conscient de la seva missió. Per aquesta raó, el paper que assumeixen les universitats en aquell període aviat es fa visible i sòlid amb la creació de l'EUA (*European University Association*) la influència de la qual en els estats ha estat de significativa importància per al desenvolupament dels processos de reforma interns.

En efecte, no hi ha dubte que la consecució de l'objectiu de l'espai comú europeu comportava inevitablement la transformació dels sistemes universitaris europeus, els quals malgrat haver conreat durant segles la circulació del pensament (i, per tant, malgrat que no estiguessin preparats per a la construcció de l'espai europeu) ho havien fet com organitzacions

que es preocupaven, en la seva gran majoria, per formar les classes dirigents del país, més que per preparar individus potencialment destinats a viure la seva pròpia vida en qualsevol lloc.

Això explica el motiu pel qual, com es veurà seguidament, després del Procés de Bolonya van seguir una sèrie d'indicacions i documents més articulats que indicaven als estats les reformes necessàries per aconseguir els objectius acordats pels 46 estats que van donar vida a aquell procés.

2. El Procés de Bolonya i la creació d'un Espai Europeu d'Educació Superior

El Procés de Bolonya ha estat un procés de reforma de caràcter europeu que prescindia, no obstant això, de la pertinença dels països a la Unió³ i que es proposava realitzar durant el 2010 un Espai Europeu d'Educació Superior capaç de garantir:

- la transparència i claredat dels itineraris formatius i de les seves respectives titulacions;
- la possibilitat concreta per als estudiants i llicenciats de continuar fàcilment els estudis o trobar una feina en un altre país europeu;
- una major capacitat d'atracció de l'educació superior europea respecte als ciutadans de països no europeus;
- l'oferta d'una àmplia base de coneixements d'alta qualitat a fi d'assegurar el desenvolupament econòmic i social d'Europa.

La Declaració inicial, firmada a Bolonya (l'any 1999) enunciava sis objectius específics:

- adopció d'un sistema de titulacions fàcilment comprensibles i comparables, també a través de la creació d'un suplement del Diploma;
- adopció d'un sistema basat essencialment en dos cicles fonamentals, de primer i segon nivell, respectivament;
- adopció d'un sistema de crèdits -inspirat en el model d'ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*);
- promoció de la mobilitat a través de l'eliminació dels obstacles al ple exercici de la circulació d'estudiants, investigadors i personal administratiu;
- promoció de la cooperació europea assegurant la qualitat;
- promoció de la necessària dimensió europea de l'educació superior.

Seguidament, és necessari aclarir tres aspectes fonamentals del Procés de Bolonya que acompanyaran, en el temps, les polítiques europees sobre la qüestió.

Primer: aquest no s'ha basat en un tractat internacional de caràcter vinculant per als governs dels estats signataris, malgrat que els ministres responsables haguessin subscrit, en aquell període, diversos documents. Cada un dels països -i les comunitats acadèmiques- s'han adherit lliurement i voluntàriament als principis acordats.

Segon: el procés no es proposava harmonitzar els sistemes educatius europeus, sinó la construcció de 'ponts' de comunicació entre un sistema i un altre a fi de garantir la llibertat de circulació i d'establiment en l'espai comú.

I tercer: aquest ha implicat no sol països europeus, també institucions acadèmiques i totes les comunitats (estudiants, professors...) i els *stakeholders* (empresaris, consumidors...) interessats en el desenvolupament d'un espai superior del coneixement i del saber.

El procés s'ha realitzat tant a nivell internacional com nacional.

En l'àmbit internacional, els ministres d'educació dels països participants s'han reunit cada dos anys per valorar els resultats aconseguits, formular ulteriors indicacions i fixar les prioritats per al bienni successiu. Després de la primera trobada a Bolonya el 1999, els ministres

³ Els 46 països del procés de Bolonya: Albània, Alemanya, Andorra, Armènia, Àustria, Azerbaidjan, Bèlgica, Bòsnia i Hercegovina, Bulgària, Xipre, Ciutat del Vaticà, Croàcia, Dinamarca, Eslovènia, Espanya, Estònia, Finlàndia, França, Geòrgia, Grècia, Holanda, Hongria, Irlanda, Islàndia, Itàlia, Letònia, Liechtenstein, Lituània, Luxemburg, Malta, Moldàvia, Noruega, Polònia, Portugal, Regne Unit, la República Txeca, República de l'exIugoslàvia de Macedònia, República Eslovaca, Romania, Rússia, Sèrbia i Montenegro, Suècia, Suïssa, Turquia, Ucraïna.

s'han reunit a Praga el 2001, Berlín el 2003, Bergen el 2005, Londres el 2007, a Lovaina el 2009 i a Budapest el 2010. La pròxima trobada serà a Bucarest aquest mateix any 2012.

En el context nacional, s'ha comprovat en cada un dels països una implicació del Govern i, en especial, del Ministre amb competències en matèria d'educació superior, de la Conferència de Rectors i altres associacions d'institucions d'ensenyament superior, d'organitzacions d'estudiants i, en alguns casos, també d'agències per assegurar la qualitat, d'associacions d'empresaris o d'altres destacades.

Gairebé tots els països europeus han realitzat ja reformes estructurals en els seus sistemes d'educació superior per adequar-se als objectius de Bolonya. La trobada dels ministres a Berlín de l'any 2003⁴ ha aconseguit un altre important objectiu del Procés de Bolonya: el seu vincle amb la investigació.

3. L'espai europeu de la investigació: de l'Acte Únic a l'estratègia de Lisboa

En realitat, les arrels d'una política europea de la investigació es remunten a les primeres etapes històriques del procés d'unificació. En efecte, la política d'investigació a nivell europeu neix simultàniament amb la definició dels primers acords que formalitzen les relacions entre els sis països 'fundadors' i troba una primera referència en l'exigència de compartir esforços en el camp energètic en l'àmbit del Tractat Euratom en els anys cinquanta. Malgrat estar localitzada territorialment en algunes iniciatives, aquesta política ja mostra en aquells anys les potencialitats que una visió supranacional pot aportar als sistemes científics ancorats en els àmbits nacionals i encara influïts pels equilibris econòmics i polítics derivats d'una conflictivitat intraeuropea consolidada durant segles.

La primera base jurídica de la política d'investigació comunitària científica i tecnològica es defineix el 1987 amb la reforma dels Tractats CEE i amb l'adopció de l'Acta Única,⁵ data a partir de la qual la política d'investigació entra a formar part de les polítiques comunes. Amb les disposicions específiques contingudes en el Títol VI relatiu a la investigació i desenvolupament tecnològic (arts. 130 F i 130 G), la política d'investigació científica i tecnològica⁶ passa a

⁴ Sobre la qüestió, vegeu: "Realising the European Higher Education Area" Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education, Berlin, 19 september 2003, a <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Communique1.pdf>; EUA, *EUA's QA policy position in the context of the Berlin Communiqué*, 12 april 2004, a <http://www.eua.be>.

⁵ Sobre l'Acta Única europea, vegeu: V. STARACE, *Le innovazioni istituzionali dell'Atto Unico Europeo*. (Text revisat de la ponència presentada a la XXIII Taula rodona de dret comunitari celebrada a la Universitat Catòlica, Milà, 16 novembre 1990, a *Diritto comunitari i degli scambi internazionali*, 1992, fasc. 4, pp. 583 -597; G. L. TOSATO, *Verso l'Unione economica i monetaria. Profili giuridici i istituzionali*. Ponència a la XXIII Taula rodona de Dret Comunitari sobre: "L'Atto Unico Europeo", Milà, 16 novembre 1990, a *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 121 -136; T. BALLARINO, *Gli Accordi di Lussemburgo e l' Atto Unico Europeo*. Intervenció en la XXIII Taula rodona de dret comunitari sobre: "L'Atto Unico Europeo", Milà, 16 novembre 1990, a *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 139 -140; L. DANIELE, *Il Trattato di Roma i l'Atto Unico a confronto: qualche considerazione*. Intervenció en la XXIII Taula rodona de dret comunitari sobre: "L'Atto Unico Europeo", Milà, 16 novembre 1990, a *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 145 -146; P. MENGOZZI, *L'atto unico i l' "acquis communautaire"*. Intervenció en la XXIII Taula rodona de dret comunitari sobre: "L'Atto Unico Europeo", Milà, 16 novembre 1990, a *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 151 -152; A. MIGLIAZZA, *Comunità e Stati membri prima e dopo l'Atto unico Europeo*. Intervenció en la XXIII Taula rodona de dret comunitari sobre: "L'Atto Unico Europeo", Milà, 16 novembre 1990, a *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 153 -161; A. VALENTI, *L'Atto unico Europeo: stipulazione, struttura i natura*. Intervenció en la XXIII Taula rodona de dret comunitari sobre: "L'Atto Unico Europeo", Milà, 16 novembre 1990, a *Jus*, 1992, fasc. 2, pp. 165 -177; A. SINAGRA, *Il "sistema" comunitari dopo l'Atto Unico Europeo e le sue incidenze sull'ordinamento giuridico ed istituzionale italiano*, a *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, fasc. 1, pp. 103 -133

⁶ Amb especial referència a la investigació i al desenvolupament tecnològic, vegeu: A. TIZZANO, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, a *Rivista di diritto europeo*, 1981, pp. 139 ss.; S. PUGLISI, *La politica della Comunità europea in matèria di ricerca scientifica e sviluppo tecnologico*, a E. PENNACCHINI - R. MONACO - L. FERRARI BRAVO, *Manuale di diritto comunitario*, Utet, Torí, 1984, vol. II, pp. 773 ss.; A. RUBERTI, *Una politica per la ricerca e per l'Università, Europa a confronto. Innovazione e tecnologia*, Società, Laterza, Roma-Bari, 1990, pp.513 ss.; F. SALERNO, *Le competenze delle tre Comunità europee in materia di ricerca scientifica e il loro coordinamento*, a *Rivista di diritto internazionale*, 1991, pp. 850 ss.; L. SBOLCI, *Le relazioni esterne delle Comunità europee in materia di ricerca scientifica*, a *Rivista di diritto internazionale*, 1992, pp. 995 ss.; M. VAN ACKERE-PIETRI, *La recherche et le développement technologique (Les articles 130 F à 130 P)*, a J. MÉGRET, *Le droit de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, 1996, vol. VIII, pp. 163 ss.

integrar les polítiques comunes al mateix nivell que la política agrícola, ambiental, etc. L'article 130 F defineix l'objectiu de la política comunitària d'investigació: "*enfortir les bases científiques i tecnològiques de la indústria de la CEE i afavorir el desenvolupament de la seva competitivitat internacional*". Posteriorment, el Tractat de Maastrich de 1992 ratifica i amplia amb nous camps d'actuació la competència de la Unió en aquesta matèria.

Tanmateix, les condicions per a una nova etapa no solament s'aconsegueix amb l'esdevenir del procés de cooperació, si no amb la verdadera i pròpia integració cultural i d'obertura de les fronteres entre els països de la llavors Comunitat Europea i, en especial, amb l'adopció del primer programa marc,⁷ en els anys vuitanta. En essència, amb aquesta acció pren forma concreta el *leit motiv* de la política europea: coordinació dels esforços cap a objectius compartits a través de la participació conjunta en i entre estructures d'investigació que operen en diferents contextos.

Precisament per aquesta raó, amb el pas dels anys, els programes marc per a la investigació i el desenvolupament s'han convertit sobretot en un instrument estratègic, no solament de finançament sinó també d'inici i de maduració gradual de la *governance* de la investigació, cosa que genera efectes i importants conseqüències sobre els sistemes estatals.

Aquesta és la via per la qual s'aconsegueix, en els primers mesos del 2000, l'adopció del concepte d'espai europeu de la investigació (*European Research Area*, ERA) per part del Comissari de la investigació. Simultàniament, el Consell Europeu defineix una estratègia, de llarg termini (un decenni) comunament coneguda com a Estratègia de Lisboa. En aquesta el Consell atorga a la Unió l'ambició objectiu de convertir-se, el 2010, en "*l'economia més competitiva i dinàmica de món basada en el coneixement, capaç de realitzar un creixement econòmic sostenible amb llocs de treball nous i millors i una major cohesió social*".

El model de desenvolupament dissenyat a Lisboa requereix l'actuació d'importants reformes que abordin els sectors clau del desenvolupament econòmic i social com el *welfare*, la investigació, la formació, el treball. En aquesta visió estratègica del futur europeu, la investigació, junt amb l'educació i la innovació, constitueixen el "*triangle del coneixement*" que ha de permetre a Europa preservar el seu dinamisme econòmic així com el seu model social.

L'oportunitat de crear un espai sense fronteres per a la investigació sorgeix de la necessitat de superar la fragmentació i dispersió dels recursos: més del 80% de la investigació pública es realitza a l'interior dels estats i, quan és programada, això ocorre principalment en l'àmbit de les iniciatives d'investigació, nacionals o regionals. En altres paraules, la política d'investigació dels estats membres i la de l'UE es desenvolupen paral·lelament, però no constitueixen un conjunt coherent de mesures i d'inversions. Aquesta situació provoca una actuació infradimensionada, amb moltes duplicacions d'esforços, també per l'escàs coneixement (més enllà dels canals tradicionals de cooperació i relació de les comunitats científiques implicades) que es té del que es realitza fora dels límits estatals (i, en algunes ocasions, fins i tot en l'interior dels mateixos estats...).

En la Comunicació cap a un espai europeu de la investigació del 2000, la Comissió europea subratlla com "*Avui en dia l'esforç d'investigació europeu no és res més que la simple addició dels esforços dels 15 estats membres i de la Unió. La fragmentació dels esforços, l'aïllament i la compartició dels sistemes nacionals d'investigació i la disparitat de règims reglamentaris i administratius tenen conseqüències que agreugen els efectes de la menor*

⁷ En relació amb la programació comunitària en matèria d'investigació i desenvolupament tecnològic, vegeu: L. ZAGATO, *Il V Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo Tecnologico*, a *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1999, fasc. 5, pp. 1179 -1206; A. ALTAVILLA - A. DELL'ERBA, *La ricerca sulle cellule staminali: la nuova sfida dell'europa unita*, a *Medicina e morale*, 2004, fasc. 6, pp. 1133 -1176; C. CASINI, *VII Programma Quadro Europeo di ricerca: la questione etico-giuridica delle cellule staminali*, a *Medicina e morale*, 2006, fasc. 4, pp. 693 -716; P. CARNEVALE, *L'Unione Europea e il rilancio della ricerca pura ed applicata nel settore biomedico*, a *Ragiusan*, 2006, fasc. 267-268, pp. 14 -15; F. PASUT, *Open source nella pubblica amministrazione: dai progetti europei alla legge finanziaria*, a *Informazione previdenziale*, 2007, fasc. 1, pp. 59 -114; A. CILEA, *Che importanza rivestono le scienze giuridiche in Europa?*, a *Rivista Giuridica della Scuola*, 2010, fasc. 4-5, pp. 781 -782; M. GUGURRA, *Programma di sostegno alla politica in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (2007-2013)*, a *Non profit*, 2010, fasc. 1, pp. 83 -88; L. DEGRASSI, *Per la salvezza del patrimonio culturale "europeo": l'agenda strategica di ricerca*. (Commento a Racc. UE 2010/238), a *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2011, fasc. 1, pp. 262 -265.

inversió total en el coneixement. Obrir i integrar millor l'espai científic i tecnològic europeu és una condició indispensable per donar un nou impuls a la investigació a Europa. És necessari avançar des de l'actual estructura estàtica de "15 +1" cap a una configuració més dinàmica, basada en una execució més coherent de les accions realitzades pels estats membres a nivell nacional, per la Unió amb el seu Programa Marc i altres instruments i per a les organitzacions intergovernamentals de cooperació. "

D'aquí la necessitat de realitzar un autèntic salt de qualitat constituït, precisament, per l'espai europeu de la investigació, que, entre altres aspectes, comporta:

- la creació d'un "mercat intern" de la investigació (un verdader espai de lliure circulació del coneixement, dels investigadors i de les tecnologies), orientat a enfortir la cooperació, incentivar la concurrència i optimitzar la distribució de recursos;
- la millora i la coordinació de les activitats i de les polítiques d'investigació nacionals (que representen la major part de les investigacions desenvolupades i finançades a Europa);
- l'execució d'una política europea que no es limiti al mer finançament d'activitats d'investigació, sinó que compregui també tots els aspectes de les altres polítiques nacionals i europees vinculats al sector de la investigació.

Sota aquesta decisió, s'inicia una altra important etapa de la política europea de la investigació: la representada pel Consell Europeu de Barcelona, celebrat dos anys després del de Lisboa, el 15 i 16 de març de 2002. En aquest es quantifica i qualifica l'esforç necessari establint que durant l'any 2010 les inversions del conjunt de la investigació han d'assolir el 3% del PIB, del qual els 2/3 provenen de recursos privats (el denominat comunament com l'Objectiu del 3% associat a tota l'estratègia de Lisboa).

Aquesta finalitat programàtica no és fàcil d'aconseguir si tenim present la situació de partida: els principals indicadors de *performance* dissenyen una Europa amb molts desequilibris interns, desequilibris que s'accentuen per l'ampliació d'estats membres i que flanqueja davant els seus principals competidors. Les dades relatives a la inversió en investigació indiquen una gran diferència entre el sistema europeu en el seu conjunt respecte als Estats Units i Japó. La naturalesa, les característiques i les dinàmiques de l'estructura industrial europea confirmen el dèficit en relació amb els Estats Units: menors oportunitats per al capital de risc, una presència del subjecte públic -distorcionadora, en ocasions- i una progressiva disminució, en termes comparatius, de la investigació i de l'excel·lència.

En definitiva, el potencial científic està bastant compartimentalitzat i repartit entre els països. Per aquest motiu, les disciplines, els sectors i els fluxos de coneixement de la ciència orientada cap a la tecnologia romanen més febles, comparant-los amb altres competidors en aquest camp.

Els posteriors programes marc (el sisè i setè encara en vigor) estan pensats des de l'anterior perspectiva i pretenen, d'aquesta manera, fer el seguiment d'un procés que col·loca la investigació com un factor decisiu per al desenvolupament europeu a mitjà termini i com a factor d'èxit en el creixement de la competitivitat global. A més, amb ells es defineixen d'una forma més detallada les regles que han de seguir els països per poder adherir-s'hi i, amb això, beneficiar-se dels recursos:

- participació financera: els contraents d'un projecte europeu han de contribuir parcialment a les despeses d'investigació. La Comissió europea es converteix en partícep d'un projecte i en comparteix els riscos i costos; però, a més, reclama que tots els participants contribueixin al projecte amb aportacions directes pròpies, com a testimoni de l'especial implicació i interès en la consecució de l'objectiu determinat;
- transnacionalitat: els projectes finançats en l'àmbit del Programa marc han de tenir necessàriament una dimensió europea ja sigui manifestada en termes de partenariat que d'impacte i derivades del mateix projecte. Per tant, les propostes han d'implicar *partner* (universitats, centres d'investigació, empreses, etc.) de diversos estats membres de la Unió Europea (en concret, en el 7è Programa Marc s'exigeix que siguin tres subjectes de tres diferents països);

- excel·lència científicotecnològica: els projectes han de respondre a elevats criteris d'excel·lència tecnicocientífica i aportar un significatiu avenç en aquest camp concret;
- subsidiarietat: la intervenció europea es produeix en la mesura que els objectius a aconseguir per l'actuació prevista no puguin ser complerts de forma adequada pels mateixos estats membres i trobin en la dimensió comunitària un millor terreny d'actuació. En especial, aquest principi també s'aplica a la quota de manteniment de la investigació i de la innovació que es finança a través dels Fons estructurals.

Fora d'això, l'última frontera d'aquestes polítiques encara s'impulsa, com veurem més endavant, en la direcció d'un nivell de cohesió molt més elevat.

4. De la construcció de l'espai comú europeu a les reformes estructurals internes

Aproximadament, a mig camí de l'inici del Procés de Bolonya, es gesten les bases per a un continuat diàleg entre les universitats i les institucions nacionals invocades, l'any 2005, a Glasgow pel llavors president de la Comissió, José Manuel Barroso.

La declaració de Glasgow assumeix com a punt de partida, continuant amb el treball realitzat per l'EUA a Salamanca (2001) i Graz (2003), que Europa necessita universitats fortes i creatives que juguin un paper clau en la formació de la societat del coneixement, a través d'un ampli compromís, una motivació per aprendre que duri tota la vida i a través de la promoció de la qualitat i excel·lència en l'ensenyament, en la investigació i en les activitats d'innovació. Com es manifesta en la declaració, l'esmentat anteriorment requereix d'un context institucional poblat per institucions universitàries sòlides, capaces de fixar el seu propi desenvolupament i de contribuir al benestar social, cultural i econòmic sobre el pla regional, nacional i europeu. D'aquí que s'afavorís un replantejament del paper dels governs en les seves relacions amb les universitats: aquests s'haurien de limitar a potenciar i incentivar el sector de l'educació superior i concentrar-se en un paper de supervisor més que de regulador.

Poc temps després, el 2005, aquestes indicacions seran confirmades i detallades a Lisboa en l'àmbit d'una Conferència, amb la participació de 700 universitats, sobre "*Les universitats d'Europa més enllà del 2010: diversitat amb un objectiu comú*", les consideracions finals de la qual van ser assumides com a pròpies per l'EUA per ser presentades, posteriorment, als ministres d'educació en el curs d'una Conferència celebrada a Londres, el maig de 2007. Es tracta d'un passatge clau en l'economia d'aquest treball i, amb un abast més general, en l'àmbit de la política europea d'educació superior universitària.

En definitiva, amb la Conferència de Lisboa s'ha passat de l'afirmació dels objectius de convergència -que, fins a aquell moment, havia caracteritzat el trajecte del Procés de Bolonya- a la necessitat de consolidar aquests objectius a través de reformes estructurals internes. Reformes que, no per casualitat, eren reclamades per les mateixes institucions universitàries i, per tant, pels mateixos subjectes que percebien plenament la seva incapacitat estructural per complir amb els objectius europeus. Al document que acull les consideracions finals se suggerien un conjunt de mesures considerades essencials per a la consecució de l'objectiu:

- un sistema capaç d'assegurar la diversificació de les estructures universitàries per conjugar exigències d'excel·lència i d'universitat massificada;
- l'augment de l'autonomia per augmentar la responsabilitat de les universitats cap a la societat;
- condicions més flexibles de contractació i remuneració per al personal docent;
- creació de sistemes (o agències) de certificació de la qualitat i/o d'acreditació de les competències adquirides.

En conclusió, s'insistia sobre la importància del principi d'autonomia institucional com a principi idoni per "*integrar les diverses missions institucionals i capaç d'incloure l'autonomia acadèmica (curricula, programes i investigació), l'autonomia financera (lump sum budgeting), l'organitzativa (relativa a l'estructura de la universitat) i l'autonomia del personal (la responsabilitat respecte a la contractació, els sous i les promocions)*". A més de recordar que

l'autonomia es garanteix per un adequat finançament públic, es recordava que aquesta hauria facilitat la gestió estratègica dels recursos públics i privats. I en relació amb els recursos, s'exhortava als governs a afavorir finançaments alternatius a la pública, clarament insuficient per sostenir el conjunt de recursos necessaris per consolidar el Procés de Bolonya sense disminuir els "elements clau, com per exemple la dimensió social (accés, equitat en suport als estudiants i la seva capacitat de pagar -affordability), la dimensió internacional (capacitat d'atracció i competitivitat) i la mobilitat (la "portabilitat" de les beques dels estudiants)".

5. Els processos de reforma interns: alguns casos destacats

Simultàniament al desenvolupament dels processos examinats en l'apartat anterior i en la direcció marcada pels mateixos, molts països europeus han procedit a reformar els seus propis sistemes universitaris. Es tracta de processos que es desenvolupen en diferents anys i gairebé mai de forma ordenada, però sempre en augment.

Del conjunt d'experiències es constata com a problemes comuns (falta d'autonomia, rigidesa de procediments, manca d'avaluació externa, *governança* interna feble, origen estatal del finançament...) les respostes s'han dirigit en les mateixes direccions (increment d'autonomia, introducció d'avaluació externa, ordenació vertical dels processos de decisió externs, 'contaminació' dels òrgans de govern amb membres externs, estructures de finançament complexes amb incentius a les inversions privades). No obstant això, s'ha de tenir present que a través de la intermediació de l'autonomia, aquestes respostes gairebé idèntiques s'han materialitzat de diferent manera.

Com bé han sintetitzat Capano i Regini en un recent treball d'anàlisi comparada de les reformes universitàries a Europa, "*els principals problemes amb els quals s'han hagut d'enfrontar les universitats en la reordenació de les competències i funcions dels seus òrgans són, sobretot, problemes comuns*", tanmateix, a causa de l'autonomia, el marc de comparació que apareix és "*molt variat i diferenciat*".⁸ Com ja observava a l'inici d'aquest treball, l'anterior no ha de sorprendre, perquè l'autonomia comporta inevitablement diferenciació en el sentit de possibilitat de respostes diverses als mateixos problemes.

Els casos que s'analitzen (La Gran Bretanya, França, Alemanya, Holanda, Espanya, Suècia i Itàlia) han estat seleccionats per les importants reformes que han dut a terme a partir dels anys noranta, que, d'alguna manera, han afectat significativament el model originari. En relació amb aquest últim aspecte, les experiències examinades són molt diverses entre elles i malgrat els canvis, és possible que puguem entreveure clarament l'originària conformació dels seus sistemes universitaris (molt autonomista l'anglès o de derivació estatal el francès, alemany, italià...). D'altra banda, si bé les modificacions introduïdes no han desfigurat el model, segurament l'han "equipat" millor per respondre als desafiaments imposats per la creació de l'espai comú europeu com a motor d'innovació i concurrència.

5.1. Gran Bretanya

Les universitats britàniques⁹ es caracteritzen per una tradició d'autonomia llarga i consolidada que consisteix, en gran mesura, a ser finançades per l'Estat però, alhora, a tenir un

⁸ Vegeu M. REGINI, *Conclusioni: problemi comuni, risposte differenti*, a CAPANO G. - REGINI M. (a cura di), *Tra Didattica e Ricerca: quale assetto organizzativo per le Università italiane? Le lezioni dell'analisi comparata*, Fondazione CRUI, Roma, gener 2011, p. 137

⁹ Sobre el sistema universitari britànic, vegeu: R. BERDHAL, *Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British Universities*, a *Studies in Higher Education*, 1990, vol. 15, n. 2, pp. 169-180; CHEPS (a) *Higher education in Germany*; (b) *Higher education in The United Kingdom*; (c) *Higher education in Netherland*; (d) *Higher education in Denmark*, University of Twente - Center for Higher Education Policy Studies, *Country Reports, 2003*, a <http://www.utwente.nl/cheps>; CUC, *Guide for Members of Higher Education Governing Bodies*, Committee of University Chairmen & Higher Education Funding Council for England (HEFCE 2004/40), 2004, a http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2004/04_40/; EURYDICE, *Two decades of reform in higher education in Europe: 1980 onward. United Kingdom National description*, Brussel·les, 2000, a <http://www.eurydice.org>; J. TAYLOR, *Big is beautiful. Organizational change in Universities in United Kingdom: new models of institutional management and the changing face of academic staff*, a *Higher Education in Europe*, 2006, vol. 31, n. 3, pp. 251-273; D. DE

estatus jurídic assimilable a les fundacions privades *non profit*¹⁰. L'Estat no té potestat directa per anomenar a cap òrgan superior de les universitats, mentre que exerceix plens poders com a avaluador i regulador de mecanismes de finançament.

El sistema es fonamenta en una arrelada autonomia interna a què s'afegeix una forta diferenciació de models. En l'actualitat, en coexisteixen tres: Oxford i Cambridge; les altres *old universities* i les universitats nascudes de la transformació dels politècnics i dels col·legis (les *new universities*) amb el *Further and Higher Education Act* de 1992.

Les diferències entre els tres models se centren sobretot en la *governança* interna a les universitats. Oxford i Cambridge mantenen l'esquema d'un autogovern exercit completament pels docents. Aquest sistema era, inicialment, el mateix de totes les universitats britàniques, que es traduïa en el fet que tots els òrgans de govern eren elegits i integrats (de diferent forma segons el tipus d'òrgan) pel col·lectiu d'estudiants i professors. En canvi, en la resta d'*old universities* el verdader òrgan superior de la universitat és el *Council*, en el qual els membres externs són sempre majoria, amb independència de les modalitats d'elecció o designació. Les *new universities* gaudeixen d'identica regulació, la que disposa la llei de 1992 i també per a elles és vàlida la regla d'un *Board* compost majoritàriament per membres externs.

El pes preponderant que adquireixen, a les universitats britàniques, els òrgans de govern gerencials es deu a una política que d'una forma gradual s'ha desenvolupat a partir dels anys vuitanta i que consisteix a diferenciar els sistemes d'assignació dels recursos basant-lo en prioritats, incentius, anàlisi de costos i liberalització de les taxes universitàries.

Les diferenciació entre els tipus d'universitat, més enllà de les que es deriven de les decisions autònomes de les universitats, no han generat, encara, distincions d'*estatus* entre els docents: la gran majoria d'acadèmics es dediquen a l'ensenyament i a la investigació. També en les *research universities* el pes dels pressupostos deriva del nombre d'estudiants inscrits, per la qual cosa fins i tot aquestes han de trobar un equilibri acceptable entre les principals finalitats de la investigació i de l'ensenyament.

En definitiva, podem afirmar que malgrat els processos diversos i les experiències també desiguals, les universitats britàniques han fet propi des de sempre, almenys des d'aquesta perspectiva, l'esquema universitari continental 'humboldtia' de la unitat entre investigació i ensenyament, evident per la duplicitat d'obligacions a què els docents se sotmeten per igual.

5.2. França

Amb la Llei 1199/2007, de 10 d'agost, el Govern ha dut a terme un procés de reconfiguració del sistema universitari¹¹ -ja iniciat a meitat dels anys vuitanta- dirigit a fer caure

ROSA, *La riforma dell'Higher Education in Inghilterra*, 2009, a <http://www.crui.it/homepage.aspx?ref=1786>; M. KOGAN - S. HANNEY, *Reforming Higher Education*, Jessica Kingsley Publishers, London, 2000; M. SHATTOCK, *Good governance in higher education*, Open University Press, Buckingham, 2006; E. ASHBY - M. ANDERSON, *Universities: British, Indian, African. A Study in the Ecology of Higher Education*, Harvard University Press, Cambridge, 1966; R. BOLDEN - G. PETROV - J. GOSLING, *Developing collective leadership in higher education*, Leadership Foundation for Higher Education, Londres, 2008; B. CLARK, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Pergamon-Elsevier, Oxford, 1998; M. TIGHT, *So What is Academic Freedom?*, a M. TIGHT, *Academic Freedom and Responsibility*, The Society for Research into Higher Education and the Open University Press, Buckingham, 1988, pp. 114-132; M. TROW, *An American Perspective on British Higher Education: The Decline of Diversity, Autonomy and Trust in postwar British Higher Education*, Institute of Governmental Studies, Paper WP2005-3, University of Califòrnia, Berkeley, 2005; P. SCOTT, *Conclusion: triumph and retreat*, al SR. WARNER - SR. PALFREYMAN, *The state of UK Higher Education. Managing Change and Diversity*, SRHE & Open University Press, Buckingham, 2001, pp. 186 -204; D. WARNER - SR. PALFREYMAN, *The state of UK Higher Education. Managing Change and Diversity*, SRHE & Open University Press, Buckingham, 2001.

¹⁰ Cfr. L. MARRUCCI, *Come si governano le università degli altri: una prospettiva comparata*, a G. CAPANO - G. TOGNON (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle università*, Il Mulino - Col·lecció AREL (Agenzia di Ricerche i Legislazione), Bolonya, 2008, p. 150

¹¹ Sobre el model universitari francès, vegeu: S. BOFFO - P. DUBOIS - R. MOSCATI, *Il governo delle università. Rettori i presidenti in Italia e Francia*, Guerini, Milà, 2006; S. BOFFO - P. DUBOIS, *The weakness of university legislative bodies: the casis of France and Italy*, a *International Review of Administrative Sciences*, 2006, vol. 71, n. 1, pp. 35-54; S. MIGNOT GERARD, *Who are the actors in the government of French universities? The paradoxical victory of deliberative leadership*, a *Higher Education*, 2003, vol. 45, n. 1, pp. 71-89; L. BUISSON - J. CHAMBAZ - N. LACOME, *Impact et limites de l'autonomie dans uneix université de recherche un an après*

l'enfocament tradicional que tenia el cos acadèmic (i les facultats, principalment) com el centre de les polítiques i les decisions. Aquesta llei -almenys 'sobre el paper' perquè encara està en procés d'actuació en el qual ja es revela que és un camí no exempt d'obstacles- augmenta la centralització de la *governança*, reforçant el pes en el president de la Universitat i dels organismes centrals, especialment, del Consell d'Administració. Aquest darrer assumeix una funció estratègica en la programació general i, òbviament, en la programació i gestió del personal. La contractació del personal docent (que troba el seu suport en la possibilitat d'assumir professors per un temps determinat) juga en aquest disseny una clara transformació respecte a les normes anteriors en la mesura que, gràcies a l'adquisició d'aquesta funció, les universitats veuen augmentada significativament la seva autonomia.

La verticalització dels processos decisionals resulta inqüestionable al paper que assumeix el president de la Universitat: s'elegeix entre els professors membres del Consell d'Administració sobre la base d'un programa de govern, cosa que assumeix ple significat a la llum de les funcions més importants atribuïdes a aquest mateix òrgan, és a dir, les relatives als ensenyaments i a la investigació. En efecte, ambdues depenen directament d'aquest últim, ja sigui pel que fa a la definició dels seus objectius estratègics, com pel seu finançament. Precisament aquesta situació ha portat a afirmar que s'ha superat, o almenys s'ha debilitat fortament, el model vigent anteriorment de la "*República de les facultats i de les disciplines*", directament dependent del Ministeri.¹²

En l'actualitat, després d'una sèrie de reformes graduals, les universitats tenen tres canals de finançament: una transferència anual per part del Ministeri (basada principalment en el nombre d'estudiants); contractes negociats per la Universitat amb el Ministeri, en virtut de programes quadriennals de desenvolupament; contractes negociats per centres regionals universitaris creats a l'empara de projectes específics amb les regions.

Una altra important novetat s'ha produït amb el pas d'un sistema multinivell d'agències d'avaluació (Agència d'avaluació de la investigació i de l'ensenyament superior) a una estructura unitària i nacional d'avaluació (Comitè nacional d'avaluació). Aquest canvi ha estat, en certa manera, impulsat per la implementació del Procés de Bolonya que, per les seves característiques que tendeixen a la unitat, no podia fer altrament que afavorir una avaluació duta a terme sobre *estàndards* homogenis, capaç de comparar de forma efectiva les diverses experiències.

Les modificacions introduïdes en el sistema universitari s'expliquen amb la necessitat de conjugar dues exigències bastant oposades: l'excel·lència i la igualtat en l'accés. Fora d'això, la forta diferenciació que continua caracteritzant el sistema francès d'educació superior (universitats, grans escoles i instituts tècnics superiors) només pot conduir a fer del segment universitari l'eix per al desenvolupament de l'excel·lència.

Finalment, s'ha de subratllar com, malgrat la diferenciació de models i l'autonomia universitària introduïda el 2007, el sistema roman principalment centralitzat entorn de l'Estat, sobretot pel que fa a l'*estatus* dels professors.

li passage aux responsabilités et compétences élargies, ANRT -Prix FutuRIS, 2010; C. XERRI - J. VERGER, *Histoire des universités*, PUF, París, 1994; C. XERRI, *La République des universitaires*, Seuil, París, 1870-1940; C. FORTIER, *Université, universités*, Dalloz, París, 2010; A. FREMONT, *Les universités françaises en mutation, la politique publique de contractualisation (1984-2002)*, La Documentation française, París, 2004; E. FRIEDBERG - C. MUSSELIN, *Enquête d'universités*, L'Harmattan, París, 1989; E. FRIEDBERG - C. MUSSELIN, *L'Etat face aux universités*, Anthropos, París, 1993; E. FRIEDBERG - C. MUSSELIN, *Le gouvernement des universités, perspectives comparatives*, L'Harmattan, París, 1992; C. MUSSELIN, *Les marchés du travail universitaire comme économie de la qualité*, a *Revue Française de Sociologie*, 1996, vol. 37, n. 2; C. MUSSELIN, *La longue marche des universités françaises*, PUF, París, 2001; C. MUSSELIN, *Les universités sont-elles des anarchies organisées?*, a J. Chevallier, *Désordre(s)*, PUF, CURAPP, 1997; C. MUSSELIN, *Autonomie des universitaires/autonomie des universités*, a R. BOURDONCLE, *Les professions de l'éducation et la formation*, Demailly (eds.), Villeneuve d'Ascq, Septentrion, 1998; M. PITZALIS, *La dialettica dell'eccellenza nel sistema superiore francese*, a F. Corradi (a cura di), *Alla ricerca dell'eccellenza. Le politiche per l'eccellenza nell'istruzione superiore in quattro Paesi europei*, LED, Milà, 2009; A. PROST, *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation a France*, t. IV: *L'école et la famille dans une société en mutation (depuis 1930)*, Perrin, París, 2004; S. E. OUAJA, *How to meet the challenge of diversity in the French system of education*, a W. ALLEN - M. BONOUS-HAMMARTH - R. TERANISHI, *Higher Education in a Global Society: Achieving Diversity, Equity and Excellence*, Elsevier, 2006, pp. 33-50.

¹² Cfr. M. PITZALIS, *Il sistema universitario francese*, a CAPANO G. - REGINI M. (a cura di), *Tra Didattica e Ricerca: quale assetto organizzativo per le Università italiane? Le lezioni dell'analisi comparata*, cit., p. 110.

5.3 Alemanya

A Alemanya, les universitats depenen de la legislació de cada un dels Länder. La Constitució atribueix a la competència concurrent del *Bund* només la disciplina del finançament de l'educació i la promoció de la investigació científica.¹³

En gairebé tots els Länder, les universitats són encara molt dependents del Länder, encara que l'autonomia hagi agafat una trajectòria concreta i s'estigui mostrant, alhora en constant augment. En efecte, alguns Länder han consentit a les seves universitats (o a una part) d'assumir (amb freqüència, a través d'una decisió de la pròpia universitat) l'estatut de fundació de dret públic. D'aquesta manera, la universitat pot gaudir de major autonomia, de la propietat dels seus immobles i assumir el paper d'emperador del seu personal.

Gairebé totes les universitats són governades per tres òrgans col·legiats: consell d'universitat, rectorat i senat acadèmic. En els seus nomenaments hi juga un paper important el Ministre del Land competent en universitats.

El Consell és l'òrgan de supervisió i orientació estratègica. Està compost per un nombre de membres variable: entre 6 i 16. En un gran nombre de casos, la majoria o tots els membres que l'integren són externs a la universitat i provenen del món científic, professional o de la indústria. El Consell gairebé sempre contribueix al nomenament del rector/president: conjuntament amb el senat i, en ocasions, sol. Sovint, aprova el nomenament dels vicepresidents i del *chancellor*. També és habitual que aprovi els plans de desenvolupament, l'estructura interna de la Universitat i el pressupost. Els membres del Consell es designen un part pel senat i/o Consell sortint i una altra part pel ministre i generalment són nomenats per aquest últim.

El Rectorat constitueix l'òrgan de gestió i executiu. Es compon del rector o president de la Universitat, que el presideix, a més d'un nombre variable de vicepresidents o vicerectors (entre 2 i 4) i del *chancellor* que exerceix les funcions de director general administratiu.

El rector/president gairebé sempre és elegit pel Consell o pel senat, o per ambdós òrgans amb votacions separades després d'una selecció confiada a una comissió (tradicionalment paritària entre el senat i el consell i, en ocasions, amb representants del ministre). Normalment, del nomenament formal és competència del ministre que, de vegades, també conserva un poder de decisió. I el *chancellor*, en general, és nomenat pel consell a proposta del rector i, sovint, amb la confirmació final del ministre. El rector i els vicerectors poden ser revocats pel consell o pel senat amb majoria qualificada.

Cap universitat no ha conservat una modalitat de nomenament del rector basada en l'elecció entre tots els docents universitaris. El rector és, gairebé sempre, una figura

¹³ Sobre el model universitari alemany, vegeu: GERMAN RECTORS' CONFERENCE (Hochschulrektorenkonferenz) (2001), *Comment on the Memorandum (in German) Hake, B. J. et al., European Higher Education and Lifelong Learning: the Max Groote Expert Centre*, submitted by the Dutch VSNU, 1999; G. FEDERKEIL, *Some Aspects of Rànkning Methodology - The CHE-Rànkning of German Universities*, a *Higher Education in Europe*, 2002, vol. 27, n. 4, pp. 389-397; J. NEWTON, *Effects of Quality Enhancement on teaching staff-compliance, improvement, resistance*. Paper at the HRK German Rectors' Conference, Quality Assurance in the European Higher Education Area: Methods and Effects, A Conference organised by the HRK Quality Management Project, Beethovenhalle Bonn, 3-4 Novembre 2008; E. BERNING, *La valutazione della ricerca e della didattica in Germania, Svizzera i Austria*, a Università degli Studi di Udine, *La valutazione nell'università*, Udine, 1995, pp. 29 ss.; id., *Der Bologna-Prozess an den Hochschulen in Deutschland - Verwässerung einer großen Idee*, a P. BUTTNER, *Das Studium den Sozialen*, Berlin, 2007, pp. 27 ss.; id., *L'accreditamento dei corsi universitari in Germania*, en C. FINOCCHIETTI (a cura di), *L'accreditamento dei corsi universitari. Italia - França - Germania - Inghilterra - Spagna*, Universitas Quaderni, 2008, n. 22, pp. 107 ss.; E. M. BRUNI - C. CRIVELLARI, *Le trasformazioni del sistema universitario tedesco in prospettiva europea*, a P. OREFICE - A. CUNTI (a cura di), *La formazione universitaria alla ricerca. Contesti ed esperienze nelle scienze dell'educazione*, Franco Angeli, Milà, 2009, pp. 202 ss.; N. WINTERHAGER, *The higher education system in Germany*, a G. CAPANO - M. REGINI (a cura di), *Tra Didattica i Ricerca: quale assetto organizzativo per le Università italiane? Le lezioni dell'analisi comparata*, Fondazione CRUI, Roma, gener 2011, pp. 75 ss.; DEUTSCHE FORSCHUNGSMEINSCHAFT (DFG) GERMAN RESEARCH FOUNDATION, *Excellence Initiative at a Glance. The Programme by the German Federal and State Governments To Promote Top-level Research at Universities*, abril 2011, a <http://www.research-in-germany.de/dachportal/en/downloads/download-files/13950/excellence-initiative-dfg.pdf>.

essencialment gerencial, malgrat que provingui de la comunitat acadèmica, també en els casos en els quals és nomenat pel senat.

El senat és l'òrgan que representa la comunitat acadèmica. Es compon principalment de professors i, en menor mesura, d'investigadors (personal acadèmic no titulars), estudiants i personal tecnicoadministratiu. Els membres són elegits per les seves respectives categories d'acord amb els procediments previstos a l'estatut de la Universitat, sovint garantint un equilibri entre les àrees científiques i les facultats i/o departaments. En moltes ocasions, el senat té el poder d'aprovar l'estatut (en ocasions, al costat del Consell), gairebé sempre pot decidir sobre qüestions relatives a l'ensenyament i la investigació i normalment també exerceix un poder consultiu respecte a qüestions estratègiques/econòmiques. Amb freqüència, contribueix al nomenament del rector/president i vicepresidents. Només en poques universitats, el senat conserva un paper d'òrgan de govern principal de la universitat, mentre el consell o no existeix o assumeix una funció purament consultiva.

Les facultats, principals divisions internes de les universitats, estan tradicionalment dirigides per un president (degà) elegit pels professors, el nomenament del qual ha de ser aprovat pel rector.

Encara que les universitats mantinguin l'equilibri entre activitat d'ensenyament i investigació, el Govern federal dóna suport i promou els ens d'investigació de caràcter nacional i internacional (tals com el *Max-Planck-Gesellschaft*; l'*Helmholtz-Gemeinschaft*; la *Fraunhofer-Gesellschaft* o la *Leibniz-Gemeinschaft*).

5.4. Holanda

El sistema holandès¹⁴ és objecte de profunds canvis a partir de 1993, any en el qual s'aprova l'*Higher Education and Research Act* que ha consolidat un sistema binari d'universitats: les que preparen per al treball o les carreres científiques d'aquelles altres que preparen els estudiants per exercir una professió. A més, amb la reforma de 1993 es va introduir una primera, però significativa, autonomia en un sistema que anteriorment era completament regulat, en qualsevol dels seus aspectes, per l'Estat; es van activar importants controls sobre l'ensenyament i sobre la investigació (com a contrapès a l'autonomia); es va reformar el sistema de finançament i de *governança* interna i, en definitiva, es van implantar noves i més flexibles fórmules de *management* dels recursos humans.

El 1997 es va adoptar la reforma del dret a l'educació dels estudiants universitaris basant-lo en el mèrit individual i el 1997 es va modificar de forma substancial la *governança* interna de les universitats dirigida a reforçar el pes en l'adopció de decisions dels càrrecs monocràtics mitjançant el pas d'un sistema electiu a un altre de nomenament i a introduir un *Board* amb membres externs.

El 2001 s'introdueix una nova categoria d'investigadors; el 2002/2003 es tradueixen en actes interns els principis del Procés de Bolonya; mentre que el 2003 es va crear el *National Accreditation Council* amb la responsabilitat de garantir la qualitat del sector de l'*higher education*.

El sistema holandès és, probablement, entre tots, el que més s'ha transformat com a "model": ha passat d'un model tradicional europeu, caracteritzat per un fort paper de l'Estat i de les corporacions acadèmiques, a un model nord-americà, identificat per una forta autonomia i per un paper estatal 'extern', però amb molta incidència en el sistema. N'hi ha hagut prou a pensar que el Ministre per a l'Educació, la Cultura i la Ciència juga un paper decisiu: pot exercir

¹⁴ Sobre el model universitari alemany, vegeu: J. HUISMAN, *Diversity in the Netherlands*, a V.L. MEEK - L. GOEDEGEBUURE - O. KIVINEN - R. RINNE, *The Mockers and Mocked. Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*, Permagon, Oxford, 1996; J. HUISMAN - C. C. MORPHEW, *Centralization and diversity: Evaluating the effects of government policies in US and Dutch higher education*, a *Higher Education Policy*, 1998, vol. 11, n. 1, pp. 3-13; H. DE BOER - J. ENDERS - L. LEYSITE, *Public sector reform in Dutch Higher Education: the organizational transformation of the university*, a *Public Administration*, 2007, vol 85, n. 1, pp. 27-46; B. JONGBLOED, *Characteristics of the higher education system*, a I. SIJGERS et al., *Supporting the contribution of higher education Institutes to regional development: self-evaluation report of Twente*, Saxion Hogescholen en Universiteit Twente, Enschede, 2005.

controls periòdics en totes les estructures i conferir reconeixements que suposin el total suport governatiu.

En fi, s'ha d'assenyalar que aquest sistema és entre els que millor han sabut interpretar, en la seva transformació, l'esperit del Procés de Bolonya dirigit a la creació d'un espai comú europeu de mobilitat dels professors i dels estudiants. Amb la introducció del *Framework for Qualification of the Higher Education Area*, Holanda ha estat un dels primers països en preveure una correspondència efectiva dels títols d'estudi expedits amb el grau de competències requerides per aquell títol a nivell europeu. Una important manera de superar el valor legal del títol d'estudi que constitueix una barrera, en ocasions insuperable, a la llibertat de circulació i d'establiment.

5.5. Espanya¹⁵

El procés de transformació del sistema universitari espanyol, iniciat amb la Constitució de 1978 (que, d'una banda, proclama el principi de l'autonomia de les universitats i, de l'altra, atribueix a l'Estat competència exclusiva en relació amb els títols universitaris) culmina amb la Llei orgànica de reforma universitària 11/1983, de 25 d'agost (LRU). Aquesta norma ha dotat les universitats de personalitat jurídica pròpia i ha concretat la seva autonomia en diversos nivells:

- estatutari: traduït en l'elaboració dels estatuts i altres normes autònomes per al funcionament intern de la universitat;
- d'autogovern: que comprèn l'elecció, designació i remoció dels seus òrgans de govern i administració;
- financer: dirigit a la gestió i a administració dels recursos;
- de gestió de personal: a través de la capacitat per determinar i modificar el seu personal, així com la selecció, formació i promoció del personal docent, d'investigació i tecnicoadministratiu.

La novetat més significativa introduïda per la llei en relació amb l'autonomia de les universitats consisteix a distingir entre títols reconeguts per l'Estat, amb valor legal sobre tot el territori nacional, i títols expedits per la mateixa universitat (títols propis).

Malgrat la seva notable importància, la ràpida transformació de la societat espanyola en aquells anys ha provocat que en poc més de tres lustres l'LRU patís d'una profunda obsolescència. En aquest context, va ser promulgada la Llei orgànica de les Universitats 6/2001, de 21 de desembre (LOU) destinada a promoure l'acció de l'Estat en l'articulació i cohesió del sistema universitari, també a través de la redefinició de les competències de les comunitats autònomes en matèria d'educació superior, sempre de conformitat amb l'autonomia de les universitats.

Aquesta llei ordena els diversos nivells de competències de les universitats, de les comunitats autònomes i de l'Estat, atribuint nous poders a les dues primeres. D'aquesta manera, a les competències que ja pertanyien a les universitats, s'afegeixen les relatives a la contractació amb els professors, a la creació de centres i estructures d'ensenyament a distància, a la determinació dels procediments per a l'admissió d'estudiants, a la creació de fundacions i d'altres figures jurídiques per al desenvolupament les finalitats específiques de la universitat i a la col·laboració amb altres institucions per a la mobilitat del seu personal. Pel que fa a les comunitats autònomes, a més de les competències ja adquirides, se sumen, entre d'altres, la regulació del règim jurídic i retributiu del contracte dels docents universitaris amb la possibilitat d'establir retribucions complementàries, l'adopció de programes de finançament plurianuals per la via dels contractes-programa i l'avaluació de la qualitat de les universitats i del seu àmbit de responsabilitat.

A més, la llei crea l'*Agència Nacional d'Avaluació de la Qualitat i Acreditació (ANECA)*, una absoluta novetat en la història de l'educació superior espanyola. L'ANECA gaudeix d'un estatut jurídic de fundació dirigida per un Comitè presidit pel Ministre competent en educació superior i en què participen altres autoritats del mateix ministeri.

¹⁵ Sobre les reformes del sistema universitari espanyol, v. àmpliament el treball de C. Vidal en aquest mateix volum.

En virtut de la delegació establerta en la LOU s'han adoptat els reials decrets 55/2005 i 56/2005 amb què s'ha introduït un model nou d'estructura dels títols espanyols entorn de dos nivells: *grau* i *postgrau* i tres cicles: *grau*, *màster* i *doctorat*. És, justament, el model que s'està difonent a diversos països europeus sota l'impuls del Procés de Bolonya.

D'aquesta manera, les universitats podran exercir plenament la seva autonomia a través de la presentació de la seva oferta formativa que no haurà de respondre necessàriament al catàleg de títols 'oficials' establert pel Govern, mentre que es produirà un procés d'acostament gradual entre títols oficials i títols propis.

La reforma orgànica de 2001 ha estat completada per una segona llei orgànica, el 2007, que ha consolidat els nivells d'estudi introduïts l'any 2005; ha introduït l'ECTS com a unitat de còmput i ha transformat la naturalesa jurídica de l'ANECA com a ens públic.

5.6. Suïssa

A Suïssa, com a França, l'educació superior està caracteritzada per l'existència de diversos canals i el sistema universitari¹⁶ constitueix una peça (encara que molt important) de tot el sistema.

El sistema universitari se sotmet a tres diferents nivells de legislació: la federal, la cantonal i la institucional.

En l'àmbit federal, una llei d'octubre de 1999 ha reformat el sistema de finançament estatals a les universitats cantonals. A més, en relació amb les competències dels cantons, la llei federal es limita a establir procediments de verificació dels estàndards de qualitat a través de l'acreditació de l'organització universitària que continua sent competència dels cantons i que s'exerceix de comú acord amb la Conferència de Rectors.

Els deu cantons han adoptat lleis que regulen les seves pròpies universitats. Moltes d'elles preveuen l'existència de Consells d'administració compostos per membres externs, presidit, generalment, pel Ministre cantonal d'Educació. El Ministeri dicta les condicions bàsiques per a les taxes que han de pagar els estudiants i el nivell de sous. Per a això s'ajuda d'un organisme tècnic (*EDK, la Swiss Conference of Cantonal Ministers of Education*) que és consultat sobre totes les decisions polítiques en relació amb la transferència de fons i incentius a les universitats.

No obstant això, respectant l'autonomia cantonal, s'atorga la màxima importància a la coordinació interinstitucional. En la mateixa direcció, una llei federal de 2007, destinada a aconseguir l'alta qualitat i la permeabilitat del sistema, estableix una sèrie de mecanismes per garantir els procediments conduents a l'adopció d'estratègies comunes i coordinades en matèria d'acreditació, qualitat i recerca de fons públics i privats. De conformitat amb la idea promoguda pel Procés de Bolonya i respectant la consolidada estructura confederal del país, l'esmentada llei pretén instaurar un espai comú d'educació superior que, malgrat el diferent objectiu de les diverses institucions, tracti de crear un sistema de sana competició basat en el respecte d'estàndards de qualitat que orientin les inversions federals i els *stakeholders*.

Finalment, s'ha d'assenyalar que en el pla institucional, cada universitat elabora el seu propi estatut.

5.7. Itàlia

El sistema universitari italià¹⁷ ha sofert una profunda modificació després de l'entrada en vigor de la Llei 240/2010 que ha modificat intensament la naturalesa de l'autonomia de què

¹⁶ Sobre el sistema universitari suís, vegeu: B. LEPORI, *Research in non-university higher education institutions. The case of the Swiss universities of applied sciences*, a *Higher Education*, 2008, n. 56, pp. 45-58; B. LEPORI - L. ATTAR, *Research Strategies and Framework Conditions for Research in Swiss Universities of Applied Sciences*. Report to the Federal Office of Professional Education and Technology, 2006; S. REICHERT, *Universitäre Weiterbildung in der Schweiz. Bestandsaufnahme und Perspektiven im europäischen Vergleich*, Commissioned and published by the Staatssekretariats für Bildung und Forschung, 2007.

¹⁷ Sobre el sistema universitari italià, vegeu: G. CAPANO, *Un po' di coraggio per cambiare l'università*, a *Il Mulino*, 2004, 54/5, pp. 888 -898; ID., *Governance: cambiare radicalmente se non si vuole assecondare il declino*, a

gaudien les universitats italianes des de 1989 i respecte de la qual, en veritat, no n'havien fet un bon ús. Aquesta llei de 2010 introdueix una nova forma de *governance* dirigida a l'objectiu d'una major simplificació, eficiència, eficàcia, transparència de l'activitat administrativa i accessibilitat a les informacions relatives a la universitat.

Simplificant molt, podria afirmar-se que el model configurat per la Llei 240, pel que respecte a les relacions entre els òrgans de govern de la Universitat, és el de la *differenziazione dei ruoli* amb la conseqüència d'una major definició de les responsabilitats recíproques. I encara que es mantenen els dos tradicionals òrgans de govern (SA: senat acadèmic i el Cda: Consell d'administració):

- es diferencien netament les seves funcions: al SA, li correspon la funció de representar les instàncies científiques i acadèmiques, mentre que al Cda, la de definir les línies generals d'orientació per a la planificació estratègica de la universitat, així com assegurar una gestió correcta i encertada inspirada en els interessos de la institució; i, en conseqüència,
- s'ha posat fi a la situació precedent basada, precisament, en la no diferenciació dels papers exercits per aquests òrgans. Aspecte aquest últim que provocava que ambdós deliberessin, amb caràcter definitiu, sobre gairebé totes les qüestions, fent, d'aquesta manera, poc transparents les seves pròpies responsabilitats.

En l'actualitat, amb la reforma s'ha establert un sistema que concreta l'eix Rector-Cda com als responsables principals de les decisions *d'indirizzo* i de la gestió. En canvi, al Senat li correspon una funció de consulta -enfortida per la representació de tota la universitat-, però també de control, com demostra la possibilitat d'aprovar una moció de censura contra el Rector.

Una de les crítiques més importants que s'han formulat contra l'esmentada llei ha estat la de la seva possible inconstitucionalitat a la llum de l'últim apartat de l'article 33 de la Constitució, en virtut del qual "*les institucions d'educació superior, universitàries i acadèmiques, tenen dret a dotar-se d'ordenacions autònomes*" en els límits establerts per les lleis de l'Estat". Per a alguns autors, la reforma en qüestió no hauria derogat la llei "mare" sobre l'autonomia, és a dir, la Llei 168/1989 (malgrat preveure-la del forma 'expressa'). Aquesta última és una norma que a diferència de la més recent de 2010, confereix una major discrecionalitat a les universitats per definir els seus òrgans de govern. En efecte, al seu article 6, primer apartat, estableix que "*les universitats es doten de personalitat jurídica i, en actuació*

Universitas, 2005, 97, pp. 93 -101; R. SEMERARO (a cura di), *La valutazione della didattica universitaria in Italia, in Europa, nel mondo*, Franco Angeli, Milà, 2005; G. COSSARI, *La valutazione delle attività nel sistema universitario e nell'ambito degli enti di ricerca*, a *Funzione pubblica*, 2005, fasc. 1, pp. 119 -128; E. STEFANI, *Qualità per l'università*, Franco Angeli, Milà, 2006; R. SEMERARO (a cura di), *Valutazione e qualità della didattica universitaria. Le prospettive nazionali e internazionali*, Franco Angeli, Milà, 2006; M. CAMMELLI - F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Quaderni di Astrid, Il Mulino, Bolonya, 2006; C. MAZZA - P. QUATTRONE - A. RICCABONI (a cura di), *L'università in cambiamento fra mercato e tradizione*, Il Mulino, Bolonya, 2006; G. TOGNON (a cura di), *Una dote per il merito. Idee per la ricerca e l'università italiane*, Il Mulino/AREL, Bolonya, 2006; A. MARI, *La riforma degli ordinamenti didattici universitari (Commento ai d.m. Università e Ricerca 16 març 2007)*, a *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, fasc. 8, pp. 821 -824; R. MOSCATI - M. VAIRA (a cura di), *L'università di fronte al cambiamento*, Il Mulino, Bolonya, 2008; G. AZZARITI - A. BURGIO - A. LUCARELLI - A. MASTROPAOLO, *Manifesto per l'università pubblica*, DeriveApprodi, Roma, 2008; G. CAPANO - G. TOGNON (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle università*, Il Mulino/AREL, Bolonya, 2008; G. VENZA (a cura di), *La qualità dell'università. Verso un approccio psicosociale*, FrancoAngeli, Milà, 2008; A. CAMMELLI - G. VITTADINI (a cura di), *Capitale umano: esiti dell'istruzione universitaria*, Il Mulino, Bolonya, 2008; A. SANDULLI, *Per l'università della concorrenza e del merito*. Intervento introduttivo al Forum Irpa sull'Università, a *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, fasc. 2, pp. 224 - 227; M. REGINI (a cura di), *Malata e denigrata. L'Università italiana a confronto con l'Europa*, Donzelli, Roma, 2009; A. MARI, *Il sistema universitario italiano: bilanci e prospettive*, a *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, fasc. 6, pp. 673 - 679; A. POGGI, *Il "caso" dell'autonomia universitaria: la costruzione di un "effettivo" modello di "autonomia" di un soggetto pubblico*, a A. BARDUSCO - F. PIZZETTI (a cura di), *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, Quaderni dell'effettività, Giuffrè, Milà, 1998, pp. 130 ss.; EAD., *Scuola e università: tra centralismo e autonomia*, en *Persone e Imprese*, 2000, pp. 50 ss.; EAD., *L'autonomia universitaria tra la ristrutturazione dell'amministrazione ministeriale e le competenze normative delle Regioni: qualche considerazione e alcune perplessità*, a *Quaderni regionali*, 2002, pp. 715 ss.; EAD., *Valutazione "del sistema" università*, a C. COGGI (a cura di), *Per migliorare la didattica universitaria*, Pensa Multimedia, Lecce, 2005, pp. 11 ss.; V. Z. ZENCOVICH, *Ci vuole poco per fare una università migliore. Guardando oltre la "Riforma Gelmini"*, Il Sirente, Fagnano Alto, 2011.

de l'article 33 de la Constitució, tenen autonomia docent, científica, organitzativa, financera i comptable; aquestes aproven les seves ordenacions a través dels seus estatuts i reglaments". Aquesta previsió ha estat considerada com una sort de "deslegalització" irreversible que hauria permès a les universitats, a través d'estatuts i reglaments, aprovar ordenacions completament autònoms i no vinculades a les prescripcions de la llei.

En realitat, una interpretació similar de l'article 33 de la Constitució, que condueix al reconeixement d'una il·limitada autonomia universitària (una espècie de sobirania independent de cada universitat), està privada de tot fonament. En efecte, l'article 33 de la Constitució, si bé, d'una banda, atribueix a les universitats i acadèmies, en com institucions d'educació superior, "el dret a dotar-se d'ordena ments autònoms", de l'altra, exigeix que es realitzi "en els límits establerts per les lleis de l'Estat". Aquesta interpretació s'ha confirmat després de l'aprovació de la Llei 168/1989, concebuda per la doctrina com a "condició" d'operativitat de l'autonomia universitària.

Així, doncs, tenint en compte tot l'anterior, la Llei 240/2010 es configura, certament, com un acte estatal limitador de l'autonomia universitària, mentre està sotmesa a la necessitat de respectar l'autonomia normativa de les universitats, segons l'opinió unànim de la doctrina que ha interpretat l'esmentat article 33 de la Constitució.

A fi de prevaler sobre l'estatut, la Llei 240 indica quins principis considera superiors respecte de l'autonomia universitària, gràcies a una lògica de garantia de la uniformitat de tractament davant les possibilitats de diferenciació que permeten les fonts de l'autonomia de les universitats. Per tant, els estatuts hauran de donar actuació a aquests principis concrets, d'una banda, alhora que la Llei 240 crida al respecte de l'autonomia a què es refereix l'article 33 de la Constitució, de l'altra. I per això, en virtut del criteri segons el qual tot allò no prohibit per la llei és automàticament remès a la llibertat d'actuació, apareix salvaguardada l'autonomia universitària, que podrà expressar les diferències presents a les universitats, ja sigui amb la redacció de nous estatuts, ja sigui amb la posterior adopció de reglaments de la universitat que hauran de donar execució a les previsions estatutàries referents a l'organització i funcionament dels òrgans.

A més, en acompliment de les previsions de l'article 33 i del títol V de la Constitució, l'article 1, segon apartat, de la Llei 240/2010, acull la possibilitat per a les universitats que han aconseguit estabilitat i sostenibilitat del pressupost, així com excel·lents resultats en l'àmbit de la docència i de la investigació, puguin diferenciar les modalitats de composició i creació dels òrgans de govern, respecte a les ja indicades a l'article 2 de la mateixa llei. Amb aquest propòsit, aquestes universitats poden subscriure contractes programa amb el *MIUR* (Ministeri de l'Educació, de la Universitat i de la Investigació) per experimentar formes autònomes de *governance*. El Ministeri, amb un decret de naturalesa no reglamentària, defineix els criteris per admetre aquestes experiències i les formes de verificació periòdica dels resultats aconseguits.

6. A deu anys del Procés de Bolonya: rumb a l'autonomia amb algun vaivé

L'any 2009, un estudi encarregat per l'*European University Association* (creada amb el Procés de Bolonya i composta per les universitats dels països adherits) sobre l'estat de l'autonomia universitària als països europeus a deu anys vista d'aquest procés, confirma substancialment els desenvolupaments que han caracteritzat les experiències analitzades.¹⁸

En relació amb l'autonomia d'organització, l'estudi mostra com la major part de les universitats són relativament lliures per decidir sobre els seus òrgans i el seu corresponent ordenament. El sistema de govern, a més, ha passat de ser una estructura unitària (dominada pel col·lectiu acadèmic) a una de dual, a l'interior de la qual, a través dels consells d'administració, es garanteix la presència de membres externs.

D'altra banda, l'autonomia relativa a la possibilitat de decidir sobre els títols acadèmics i sobre l'admissió d'estudiants està molt desenvolupada. Des d'aquesta perspectiva, el Procés de Bolonya ha obtingut la seva màxima actuació. En l'actualitat, l'Europa universitària es presenta,

¹⁸ Cfr. T. ESTERMANN - T.NOKKALA, *University Autonomy in Europe 1 - Exploratory Study*, EUA (European University Association) Publications, 2009, pp. 17 ss

a tots els efectes, com un espai comú de coneixement i, per tant, de lliure circulació d'aquest a través de la mobilitat d'estudiants i professors.

L'autonomia financera ha estat desenvolupada només parcialment: la possibilitat d'establir lliurement taxes de matrícula és típica només del sistema britànic; mentre que les vies de finançament del l'Estat (diferents de l'ordinària) es vinculen, amb freqüència, a la realització de projectes específics.

Tampoc no és habitual la possibilitat de decidir autònomament en relació amb el personal docent: mentre que s'ha actuat notablement la contractació per un temps determinat, *l'estatus* que predomina és el del professor a temps indefinit.

L'accountability comença a estar molt avançada, a través de diversos instruments que mesuren la qualitat del sistema, com a efecte de l'autonomia i, en conseqüència, de la diversitat que aquesta provoca.

Naturalment, aquest procés comporta inevitables canvis culturals i de capacitat de *leadership* respecte dels quals, les universitats forjades en el tradicional model europeu (fortament dependent de l'Estat), difícilment no s'han acostumat. Això últim ha comportat que, en alguns casos (per exemple, en Itàlia) després d'una reforma impulsada sobre un front autonomista i després d'haver valorat negativament els resultats que aquesta havia generat per falta de responsabilitat de la majoria de les universitats, ha estat posada en marxa una reforma que, malgrat modernitzar en molts aspectes el sistema universitari, restringeix de forma significativa els marges de l'autonomia anterior. Per aquesta raó, a mig camí en la realització del Procés de Bolonya, a Europa s'indicaven objectius ulteriors, conscients que el camí hauria de ser, encara, llarg.

7. Les polítiques europees de la investigació: cap a una "centralització" per aconseguir la competitivitat

En relació amb la política europea de la investigació, s'articula un discurs molt diferent. En efecte, en aquest context la tendència inevitable és la concentració vertical de les decisions cap a dalt, precisament cap a l'esfera europea. Aquest procés no es consuma a través de la pèrdua de competències dels estats, sinó més aviat a través de la inversió d'una gran quantitat de recursos per part dels organismes europeus la disponibilitat dels quals, per part dels subjectes públics i privats europeus, requereix un nivell de cohesió cada vegada més extern als espais geogràfics (partenariats intrauniversitaris i infraestatals) característic de la investigació, universal per pròpia naturalesa.

L'últim d'aquests projectes en el temps ha estat presentat recentment per la comissària Máire Geoghegan-Quinn que ha anunciat l'"Horitzó 2020": un programa de 80 mil milions d'euros destinats a les inversions per a la investigació i la innovació.

Per primera vegada, l'"Horitzó 2020" reagrupa en un únic programa el conjunt de les inversions de l'UE per a la investigació i la innovació. Programa que concentrarà els fons sobre tres objectius clau. Sostindrà la posició de l'UE al capdavant en la classificació mundial de la ciència, amb un pressupost assignat de 24,6 mil milions d'euros, inclosos uns augments iguals al 77% dels finançaments al Consell Europeu de la Investigació, l'objectiu del qual s'ha aconseguit plenament. Contribuirà a assentar la primàcia industrial en innovació amb un pressupost de 17,9 mil milions d'euros, que comprèn una substancial inversió -d'uns 13,7 mil milions d'euros- en les tecnologies d'avantguarda, així com un més ampli accés al capital i ajuts a les petites i mitjanes empreses. En definitiva, 31,7 mil milions d'euros es dedicaran a afrontar els principals problemes comuns a tots els europeus, repartits sobre qüestions bàsiques: sanitat; evolució demogràfica i del benestar; seguretat alimentària; agricultura sostenible; investigació marina i marítima i bioeconomia; energia segura, neta i eficient; transports intel·ligents, verds i integrats; intervencions per al clima, eficiència en els recursos i matèries primeres; societats inclusives, innovadores i segures.

La proposta de la Comissió serà discutida, a efectes de ser aprovada, pel Consell i el Parlament europeu a finals del pròxim any 2013.

En conclusió, les polítiques nacionals sobre els sistemes universitaris es mostren, més entrecruades i interdependents del que sembla, a causa del procés d'integració europea. Les direccions cap a les quals s'encaminen són, com hem anat comprovant, diferents en funció dels objectes (ensenyament o investigació), però absolutament convergents respecte a la consecució d'un objectiu comú, el de la creació d'un espai comú. Es tracta, com és obvi, d'un procés que, malgrat trobar les seves arrels en la creació de la Comunitat Europea és, inevitablement, un procés llarg i no necessàriament lineal, com, d'altra banda, ho són d'altres, tan importants o més, en l'àmbit europeu.