

INTRODUCCIÓN

O que xustifica para nós falar deste tema é a súa incidencia social, xa que a educación é o pilar básico dunha sociedade e máis nesta era da información e o coñecemento.

No eido persoal, coma parte da comunidade universitaria e polo tanto directamente afectados por este proceso de modificación do ensino superior na Unión Europea, e coma participantes no movemento estudantil, sentímonos especialmente interesados nesta cuestión.

Ademáis condideramos que é académicamente relevante realizar estudos críticos ao respecto do Espazo Europeo de Ensino Superior (EEES), xa que ao ser relativamente recenté o seu proceso de implantación e ter pouco visibilidade mediática correse o risco da realización dunha reforma de tan alto calado sen a suficiente reflexión.

Para abordar este tema creímos que a estrutura máis axeitada era a seguinte:

- Un apartado no que se intenta responder as preguntas que plantexa a análise das políticas públicas en cada unha das fases do proceso da política pública.
- A descrición das liñas xerais do enfoque teórico polo que nos guiaremos para realizar á análise polo miúdo desta política pública sectorial.
- Unha introducción acerca do acordo da OMC sobre o comercio dos servizos, xa que é o punto de partida destas reformas.
- O que significa propiamente o Proceso de Boloña e a configuración do EEES.
- A súa aplicación práctica a través das normativas estatais, utilizando a lexislación española como exemplo.
- Facer unha breve reseña sobre a contestación social que estas reformas teñen, centrándonos no exemplo concreto das mobilizacións anti-LOU en Galiza.
- E rematar cunhas pequenas conclusións.

FASES DO PROCESO DA POLÍTICA PÚBLICA

Neste apartado inténtanse resolver as distintas incognitas que nos plantexan cada unha das fases do proceso das políticas públicas ao respecto do Espazo Europeo de Ensino Superior.

- Fase I: definición do problema

- ¿Cal é o problema? Unha falta de competitividade das universidades europeas en relación ás dos Estados Unidos e Xapón, e a falta de adaptación do ensino superior ao mercado laboral. (Definido no Consello Europeo de Lisboa)
- ¿Cales son as súas dimensións? Atinxe a todo o territorio da Unión Europea e transversalmente afecta a todos os sectores da sociedade, xa que a educación xoga un papel social central.
- ¿Cales son as causas do problema? O principal problema localízase na falta de investimento tanto público coma privado na Universidade (nos EE.UU. invírtese entre dúas ou cinco veces máis por alumno que nos Estados da UE), e o inmovilismo dos Estados membros no atinxinte ás reformas neste eido.
- ¿A quen afecta e en que medida? En primeiro termo á comunidade universitaria, e máis globalmente á sociedade no seu conxunto.
- ¿Cómo evolucionará o problema se non actuamos sobre el? A fenda entre as universidades europeas e as norteamericanas e xaponesas, nun contexto de competitividade internacional, incrementárase cada vez máis, e con iso a competitividade económica da UE tamén será cada vez menor.

- Fase II: a formulación das alternativas de solución do problema

- ¿Cal é o noso plan para atallar o problema? Esixir un maior investimento por parte dos Estados membros na educación superior, como sector estratéxico que é, ademáis dunha apertura a unha maior participación do sector privado na Universidade.

- ¿Cales deben ser os nosos obxectivos e prioridades? Mellorar a capacitación dos estudantes, fomentando a súa mobilidade e unha maior especialización dos mesmos.
- ¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas? No seo das institucións europeas non se ten plantexado alternativa algunha ao chamado Proceso Boloña, mais dende a sociedade civil si se teñen presentado algunhas alternativas, pero que careceron de acollemento e publicidade dentro da Unión.
- ¿Qué riscos, beneficios e custos acompañan a cada alternativa?
 - Nesta única alternativa presentada os principais riscos evidenciáronse no Consello Europeo de Barcelona para o seguimento da estratexia de Lisboa, e son que as reformas non leven unidos os orzamentos axeitados e que a empresa privada non se vexa atraída suficientemente polo modelo, ademáis de que os Estados membros non apliquen nos tempos acordados as reformas.
 - Como beneficios previsíbeis atopamos unha maior empregabilidade dos graduados universitarios ante a capacitación para traballar en toda a Unión, e tamén de esperar un aumento da competitividade dos traballadores europeos en relación aos norteamericanos e xaponeses.
 - Para que a reforma sexa efectiva será necesario asumir uns importantes costes no referente ao aumento dos recursos materiais e humanos das universidades, cunha imprescindible inversión importante en formación e reciclaxe do profesorado.

- Fase III: a elección dunha alternativa

- ¿É viábel técnicaamente a alternativa seleccionada? Si, sempre e cando se poñan a dispor desta reforma os orzamentos necesarios.
- ¿É viábel políticaamente a alternativa seleccionada? Tendo en conta que a alternativa foi escollida polas altas institucións da

Unión e co aval dos Estados membros e da European University Association, sería de comezo previsibel a súa normal implantación, mais teñense manifestado certas reaccións sociais contrarias, sendo de certa importancia nalgúns Estados, incluso algunhas das máis importantes universidades europeas (entre elas a de Boloña, irónicamente) teñen manifestado que non continuarán a implantar esta reforma.

- Fase IV: a implantación da alternativa escollida

- ¿Quen é o responsable da implantación? Os Estados membros a través da súa lexislación en materia universidade, e en última instancia as propias universidades.
- ¿Qué medios se usan para asegurar que a política se lña a cabo de acordo ao plan previsto? Os cumios ministeriais e Consellos Europeos, ademais das xuntanzas da European University Association (EUA) que os preceden, nos que se realiza unha avaliación dos avances e se suxiren medidas para solventar os problemas que van xurdindo.

- Fase V: a avaliación dos resultados obtidos

- ¿Podemos asegurar que temos acadado os obxectivos? Non se pode facer todavía unha análise completa do total do proceso, máis en sucesivos cumios tense evidenciado que non se entán a cumprir os pasos trazados nos tempos acordados, polo que parece moi improvabel acadar os obxectivos propostos para o ano 2010.
- ¿Qué criterios hai que ter en conta para xulgar os resultados da política? Habería que constatar se o índice de desemprego da Unión diminúe a causa dunha relación directa coa suposta maior capacitación e competitividade derivada do EEES.
Tamén habería que comprobar se a economía europea reduciu a súa distancia coa norteamericana e a xaponesa.
- ¿Hai que continuar ou rematar coa política? Dependerá en gran medida da concordancia entre os obxectivos marcados para o 2010 e a eficacia real da implantación.

- ¿Podemos dicir que a política ten sido xusta? Dado que ao ser unha política de tanto calado e tan complexa, ademáis de non terse culminado o proceso, é difícil analizar con datos fiabeis se ten sido política xusta ou non en termos sociais, mais o contido da reforma fai preveer importantes inxustizas sociais senon se acompaña de grandes investimentos públicos destinados a bolsas de estudo.

PERSPECTIVA TEÓRICA

Para abordar a políticas educativas no ensino superior considáramos necesaria a estruturación do traballo en base unha perspectiva teórica sobre o que o ensino representa, tendo en conta a división entre as políticas públicas sectoriais (neste caso o ensino) e políticas públicas concretas como son as referidas ao ensino universitario.

Unha sociedade teóricamente igualitaria, cunha desigualdade real de clases e intereses, require unha organización social que a apoie e reproduza, ese é o papel dos sistemas educativos modernos. A educación universal, para toda a poboación, foi unha aspiración da época ilustrada que se converte en realidade co advenimento, case no século XX, de novas formas de organización social e de produción (resumo de . Josep M. Rotger).

Desde un punto de vista sociolóxico podemos analizar as relacións entre os sistemas educativos e os sistemas sociais, as súas dependencias e contradicións, para o que convén prestar atención a tres aspectos esenciais:

1. Plantexamentos ideolóxicos que hai tras dos sistemas educativos actuais, no caso das políticas públicas da Unión Europea no ámbito da educación superior os plantexamentos ideolóxicos de base encaixan cos ideais neoliberais, tales como a mobilidade física e económica, a meritocracia sustentada na idea da “igualdade de oportunidades”...
2. Representación do sistema educativo no conxunto do sistema social e papel que cumpre como lexitimador e xustificador do mesmo, partindo de que os sistemas educativos son parte da superestructura dunha sociedade, hai que ter en conta que desde estes producense e reproducense as formas de organización e fundamentos ideolóxicos que perpetúan un sistema social dado.

3. Función do sistema educativo en relación coa produción, reprodución e difusión dos plantexamentos ideolóxicos. Os sistemas educativos elementais actúan como pilar básico que permite a división do traballo necesaria nun sistema económico capitalista, favorecendo pautas e patróns de comportamento, así como a realización de actividades polos nenos de acordo coa dicotomía entre traballo material e traballo intelectual.. Este é o punto de partida da reprodución do sistema social. Prodúcese en acordo con esta dicotomía a primeira criba que supón que só os alumnos que se adestraron no traballo intelectual podan acceder ao sistema universitario, que as políticas públicas en ensino superior fan inaccesibel, mediante barrairas económicas, aos fillos das familias con menos recursos.

Tendo en conta estas consideración o marco teórico presentado por Louis Althusser parecenos o máis axeitado para comezar o estudo das políticas públicas no ensino superior. Reivindicando como concepto central da teoría althussiana a teoría da loita de clases, que se esta a producir continuamente nos aparatos ideolóxicos do Estado, tales como as Universidades, convén lembrar que estes teñen como función inculcar a ideoloxía dominante, o que quere dicir que hai resistencia , e se hai resistencia é porque hai loita, e esta é o eco da loita de clases.

No referente á relación entre a educación como ferramenta de mantemento da división de clases, Althusser parte das seguintes teses:

- 1) Toda formación social, como o capitalismo, por exemplo, debe reproducir as condicións da súa produción ao tempo que produce, e para poder producir. As forzas de produción non se reproducen a nivel de empresa, senón a nivel de clase. Sen embargo, a reprodución da forza laboral ten que buscar algo máis que simples obreiros homoxéneos, senón traballadores diversamente adiestrados, e por elo hai que reproducilos como tais, en función da división

sociotécnica da man de obra.

- 2) A reprodución da división da man de obra supón o desenvolvemento de adestramentos de produción para persoas particulares. Os coñecimentos divídense en categorías diferentes destinadas aos diferentes estudantes-futuros traballadores. Por elo os centros educativos ensinan diferentes regras de comportamento en función do futuro tipo de traballo. No caso do Espazo Europeo de Ensino Superior (EEES) este consolida e profundiza a división e especialización de titulacións, establecendo escalas de capacitación para o futuro desempeño profesional. Habida conta dos elevados prezos públicos esixidos para a realización de estudos de posgrao, necesarios para especialización requirida polo mercado laboral para os postos de traballo en condicións menos precarias, agudízanse as barreiras de entrada para os fillos das clases populares.
- 3) A reprodución das relacións na produción asegúrase mediante a superestructura xurídico-política e ideolóxica. A escola é a institución máis importante do Estado para a reprodución, tanto da forza laboral como das relacións de produción. Althusser afirma que a superestructura vén determinada en último termo pola base, o que dá lugar á dobre consideración da tradición marxista: existencia dunha relativa autonomía da superestructura respecto da base e existencia dunha acción recíproca entre a superestructura e a base.

O PROCESO BOLOGNA E O EEES (ESPAGO EUROPEO DE ENSINO SUPERIOR)

Para o estudo da configuración do Espazo Europeo de Ensino Superior, cuxa orixe aparece xeralmente vinculada ás primeiras declaracións realizadas polos ministros europeos do ramo da educación, centrarémonos non só nelas, aínda que a referencia as mesmas é lóxicamente ineludíbel, senón tamén no Acordo sobre o Comercio dos Servizos –en inglés GATS, *General Agreement on Trade of Services*-, de 1994, elaborado pola OMC (Organización Mundial do Comercio). É necesario recorrer a este acordo pois é o punto de partida que determina tanto a orientación da reforma do ensino superior no ámbito europeo como a urxencia da mesma.

Tamén, antes de entrar a comentar con detalle as principais implicacións desta reforma mediante a análise das declaracións anteditas, resulta necesario ter en conta a viraxe habida no seo da OMC para favorecer a liberalización económica de todos os sectores a escala mundial, servindo aos intereses das grandes empresas transnacionais, por riba da coordinación dos intereses comerciais dos distintos Estados que forman parte dela, entre os que se atopa o conxunto da Unión Europea. A este respecto, un artigo publicado en 2001 por Greg Palast en *rebelión.org* sinalaba aparición de tres documentos confidenciais nos que se relacionaba o secretariado da OMC cun grupo de magnates das finanzas londinenses, moitos deles membros antes dese momento ou por entón de varias das principais empresas estadounidenses e europeas ou membros de gobernos europeos. Neses documentos revélase o rumbo marcado na reestructuración da OMC para favorecer ante todo os intereses empresariais.

Para comezar co estudo das reformas educativas no ensino superior no contexto europeo referiremos, por último, ao informe da Mesa Redonda de Empresarios Europeos -*European Round Table of Industrialists, ERTI*- titulado *Educación para os europeos. Cara a sociedade da aprendizaxe*, elaborado no ano 1995 inmediatamente despois da firma do GATS, e que serviu a este importante grupo de presión para instar á pronta reforma da educación superior de acordo cos requirimentos empresariais en materia formativa.

A OMC e o Acordo sobre o Comercio dos Servizos

A OMC é unha organización internacional constituída en 1994 á marxe da ONU para instituír o que até entón e desde 1944 viña sendo o GATT (Geral Agreement on Tariffs and Trade, Acordo Xeral sobre as Taxas e os Aranceis). A principal tarefa da OMC é regular o comercio internacional para a liberalización progresiva dos mercados do mundo, configurando a partir de acordos como o GATS un corpus lexislativo que na súa aplicación consolida e incrementa a desigualdade intra e interestatal, obriga e lexitima a depredación de recursos e non deixa marxe de maiobra aos Estados membros para a protección dos dereitos humanos, dos dereitos sociais, económicos e políticos.

É de salientar a tremenda capacidade de impór que ten a OMC e a práctica imposibilidade de abandonala. As directivas dela emanadas son de cumprimento obrigado, debido ao seu carácter vinculante para os Estados membros. Ademais, o seu papel complementábase co do Banco Mundial e o Fondo Monetario Internacional, para impedir o escape do neoliberalismo dalgunhas economías, á vez que a foxida da pobreza de moitos países.

O papel tan destacado da OMC sorprende máis aínda habida conta a paraplexia da ONU.

O GATS e a liberalización do ensino

Unha vez explicado o funcionamento da Organización Mundial do Comercio centrámonos xa no Acordo Xeral sobre o Comercio dos Servizos, cuxas implicacións en materia educativa son varias e dunha grande trascendencia para o conxunto de Estados que forman parte da organización, sobre todo para aqueles, como os europeos, nos que o ensino recóllese como un dereito de prestación pública recoñecido e garantido.

No primeiro artigo do GATS redefínense os servizos públicos, entendendo como “servizos suministrados en exercicio das facultades gubernamentais” aqueles que non se suministren en condicións comerciais nen en competencia con provedores. Polo

tanto, déixase a porta aberta á privatización de servizos públicos como a educación ou a sanidade, ao ser prestados tanto polo Estado como polas empresas.

O artigo V do acordo refire á creación/existencia de organizacións internacionais, como por exemplo a Unión Europea, que polo carácter vinculante do acordo, véñse obrigadas a pólo en práctica. No artigo V.bis regúlase a integración dos mercados de traballo e a mobilidade da man de obra dentro das fronteiras rexionais. Neste senso, a mobilidade das estudantes requirida polo Plano Bologna pode considerarse unha prolongación europea das disposicións do GATS.

No artigo VI establécese que as empresas litigantes co Estado, ao fío da concorrência comercial dambos recollida no acordo, sitúanse baixo o amparo da xustiza.

O artigo XIII presenta unha formulación contradictoria, xa que por un lado presérvase a contratación pública de servizos destinados a fins oficiais, tal como a educación, mentres que por outro ínstase a dita contratación en termos mercantís, no marco do acordo, unha vez transcurridos dous anos de adaptacións.

O artigo XV, posto en relación co contexto europeo e aplicándoo ao ensino, marca o camiño cara o autofinanzamento da Universidade, e polo tanto cara a súa privatización, ao prohibir subvencións e compensacións públicas.,

Na parte IV do acordo, referida a liberalización progresiva dos mercados, no artigo XIX establécese un mecanismo de negociación de compromisos específicos que lembra ao seguido na configuración do EEES. Este mecanismo recollido no GATS baséase na negociación a través de roldas, tendo en conta os obxectivos das políticas nacionais, pero, iso sí, institúese un Consello do Comercio de Servizos, encargado de velar pola correcta liberalización. O procedemento no que se marcan as directrices políticas que teñen que seguir as universidades europeas lembra ao mecanismo das roldas ao sentar na base de sucesivas declaracións preparadas por cumios previos.

Informe da Mesa Redonda dos Empresarios Europeos (ERTI)

O informe da ERTI de 1995, titulado *Educación para os europeos. Cara a sociedade da aprendizaxe*, permite identificar de forma clara os intereses aos que responde a reforma do ensino superior no ámbito europeo. Se son os intereses empresariais os que priman no seo dunha organización antidemocrática e opaca, como o é a OMC, vemos neste caso que a reforma educativa europea, a pesar de emanar de tan alta instancia, está en último termo adaptada as demandas das principais compañías do lugar. A ERTI é un lobby que agrupa a executivos de empresas transnacionais como Nestle, British Telecom, Total, Renault, Siemens, Repsol ou Telefónica. Neste informe expónse de maneira explícita:

"O obxectivo deste informe é simplemente presentar a visión dos empresarios respecto a como eles cren que os procesos de educación e aprendizaxe no seu conxunto poden adaptarse para responder dunha maneira máis efectiva aos retos económicos e sociais do momento.

A ERT espera que engadindo a visión práctica da empresa ás ben documentadas opinións dos especialistas neste campo, pódase axudar a provocar os urxentes cambios que, ao noso xuízo, requiren na actualidade os sistemas educativos europeos."

O Proceso Bologna e a configuración do EEES

Unha vez analizado o contexto que leva a plantexarse a reforma da educación superior a nivel europeo, ocupámonos xa do conxunto de declaracións políticas que serven de base ao denominado Proceso Bologna e á configuración do Espazo Europeo de Ensino Superior.

O Proceso Bologna recibe o seu nome da cidade italiana onde se realizou a segunda declaración dos ministros europeos de educación, referida á necesidade de transformación da educación superior europea. Está integrado por un conxunto de declaracións que incorporan progresivas reformas e desenvolven as xa introducidas en declaracións previas. As declaracións políticas, que non xurídicas, realizadas polos

ministros europeos do ramo da educación, son precedidas por reunións da EUA (European University's Association, Asociación Europea de Universidades) que, constituída no cumio de Salamanca de marzo de 2001 e composta por arredor de 300 universidades europeas, cumpre a función de avaliar o proceso de implementación das reformas e trazar en consecuencia as liñas mestras despois estatuidas polos ministros.

O punto de partida da configuración do EEES atópase nas declaracións d'A Sorbona –maio de 1998- e Bologna –xuño de 1999-. A estas seguen as declaracións de Salamanca e Praga –marzo e maio de 2001-, Graz e Berlín –xuño e setembro de 2003-, Glasgow e Bergen –abril e maio de 2005-. Pasaremos a comentar todas elas, a excepción de Graz e Berlín, pois non introducen cambios significativos respecto ás demais.

Como temos visto, as declaracións d'A Sorbona e Bologna encétanse nun mesmo plano, no que a pesar de que recaia na segunda delas o peso nominativo do proceso de converxencia europea en materia educativa, é a primeira das declaracións a que marca o rumbo do mesmo, con apenas novidades relevantes na Declaración de Bologna. Sen embargo, a razón de ser da referencia a Bologna para falar do proceso atópase en relación directa co precedente da Carta Magna das Universidades Europeas -firmada en 1988 nesa mesma cidade-, cuxas formulacións non teñen moita correlación pola súa vaguidade co novo senso da configuración do EEES a partir da reforma europea no ensino superior. Nesta orde de cousas, hai que ter en conta o cambio do marco contextual a raíz da inclusión da Unión Europea como membro vinculado polo Acordo sobre o Comercio dos Servizos, desde 1994.

Declaración d'A Sorbona

Na Declaración d'A Sorbona de 1998, selada polos ministros de Educación de Franza, Alemaña, Italia e Reino Unido, salientase o papel principal da “Europa dos coñecimentos”, pondo en relevo a función das universidades no desenvolvemento social do continente, alén do desenvolvemento económico fomentado polos bancos e empresas no proceso de integración europea. Pódese observar que isto enlaza de

forma clara co obxectivo sulinado na Estratexia de Lisboa, de converter Europa na economía baseada no coñecemento máis competitiva do mundo.

Fálase tamén na Sorbona do positivo que fóra o fluir cultural no ámbito europeo nada menos que 750 anos atrás, circunstancia que só foi posíbel, e de maneira limitada, a partir da Ilustración. Este é o punto de partida que se toma para xustificar a necesaria *movilidade* entre universidades europeas, que no contexto europeo actual requiriría dunhas importantes partidas orzamentarias destinadas á educación. Un dato significativo a este respecto é a diferenza existente entre os orzamentos educativos do Estado español, 4% do total orzamentario, fronte ao 27 % adicado á educación.

Son tres os primeiros cambios apuntados n'A Sorbona que orientan unha serie de reformas da educación superior a nivel europeo:

1. *Distinción entre o grao e o posgrao.* O grao iguala a diplomaturas e licenciaturas. A vontade de diversificación de carreiras que se apunta nesta declaración semilla fraudulenta habida conta a intención manifesta de que non se produza a nivel europeo a homologación de certas licenciaturas, o que revirte nunha redución en lugar dunha diversificación das carreiras universitarias. Son os posgraos, cunhas taxas anuais de matrícula que abranxen dos 2400 ao 3000 euros, os que se fan eco de tal diversificación proposta. Preséntase, alén deste condicionante económico para a maioría do estudiantado, debido aos insuficientes recursos destinados ao sistema de becas, un problema de falta de motivación dos profesores, pois están a impartir as materias de posgrao sen repercusión salarial algunha. Ademáis disto, a diferenciación entre grao e posgrao parte da base da reelaboración dos graos a partir da converxencia europea no ensino superior, agrupando os contidos máis asépticos e xeralistas, ferramentas que só as estudantes cun remanente económico suficiente poderán desenvolver no posgrao.

2. *Importancia da educación e formación continua.* Plantéxase a necesidade de adaptación dos coñecementos/habilidades ao longo da vida profesional. Debido ao tempo e recusus económicos que esta medida supón, pódese sinalar que as persoas que se podan beneficiar dela van ser unha clara minoría de futuros licenciados.

3. *Creación do ECTS (European Credit Transfer Sistem)*. O ECTS ou sistema europeo de transferencia de cretos, facilita nun principio as convalidacións entre os distintos países europeos, xunto a unha maior empregabilidade e mobilidade da man de obra ao longo da Unión. O ECTS é tamén a base dos programas europeos de mobilidade Séneca/Erasmus. Entre os problemas plantexados polo ECTS atópase o feito de que complica a xa difícil compatibilidade de traballar á vez que se cursan estudos universitarios, debido a importante carga lectiva e de horas de traballo que se asigna a estes cretos, polo que é unha barreira de exclusión máis no acceso á educación superior.

A Declaración de Bologna

Nesta declaración, de xuño de 1999, realizada polos ministros europeos de ensino superior, vóltase a incidir no papel da “Europa dos coñecementos” como insustituíbel factor de crecemento humano e social.

Os obxectivos de mobilidade e incremento das oportunidades de emprego, importantes aspectos na contrución do EEES, xa anticipados na Sorbona, voltan a apelarse na Declaración de Bologna. As maiores oportunidades de emprego aquí preconizadas correspóndense na realidade ao de cun incremento do subemprego e da precariedade laboral dos titulados universitarios, como despréndese desta propia declaración ao identificar o grao como o nivel adecuado de formación para a empregabilidade na Unión, isto é, o nivel de estudos mínimo requerido para acceder ao peor traballo no contexto europeo.

Mensaxe de Salamanca e Declaración de Praga (marzo e maio de 2001)

Reitérase o compromiso coa dirección fixada por Boloña e na configuración do EEES. No cumio de Salamanca créase a EUA (European University's Association).

As principais novidades reflectidas a partir de Salamanca e Praga no proceso de convergencia europea no eido educativo son as seguintes:

- Incídese na importancia da autonomía universitaria, tanto administrativa como financeira, que require, segundo se expón, dun marco legal flexible para unha competencia en igualdade. Isto resoa directamente ao GATS e ao tratamento que nél dáselle a educación como un ben económico máis, en concurrencia no mercado. Sorprende que un pouco despois se suliñe o carácter de servizo público que ten a educación, unha vez evidenciada a anterior perspectiva.

- Defínese o criterio de calidade no ensino universitario, que ten que cumprir as seguintes características:

1. Confianza.- Supón a necesaria homologación dos títulos a nivel europeo. Como véramos con anterioridade esta é outra declaración de intencións cuxa aplicación está en entredito, pola ambigüidade coa que se está a tratar o tema.

2. Pertinencia.- Implica a adecuación do ensino as necesidades do mercado laboral, non á inversa, e, polo tanto, a directa relación da aprendizaxe coas habilidades/requisitos establecidos polas empresas.

3. Movilidade.- Atópase en conexión coa necesidade de posibilitar o desenvolvemento dunha carreira europea, privilexio que pola falta de recursos públicos destinados a aplicación desta medida só é e será accesíbel a uns poucos.

4. Compatibilidade de graos e posgraos.- Estabelécese a distinción entre os dous ciclos. O primeiro, que pasa a ser denominado pregrao, deturpando o sentido da terminoloxía habida até o momento, abranxerá un total de entre 180 e 240 cretos ECTS, que, segundo se especifica, desigualarán, ao expór que non é o mesmo un grao que facilite a empregabilidade a outro que habilite para o estudo dun posgrao, que xunto ao máster conformará o segundo ciclo, desde agora grao.

5. Atractivo.- incídese no papel hegemónico que deberá cumprir o ensino europeo no contexto mundial, o que achega ás condicións de competitividade requirida no marco do Acordo sobre o Comercio dos Servizos, proseguida pola converxencia europea no ensino superior. Polo tanto, non se trata dunha competitividade interna na propia U.E., senón global, entre diferentes rexións, e na

que Europa, tal e como se dí noutro momento, terá que ir na primeira liña, sen que por elo incrementa o nivel formativo do conxunto dos seus universitarios.

Declaración de Glasgow e Comunicado de Bergen (abril e maio de 2005)

Nestes dous novos pasos na construción do EEES sinálase unha necesidade un tanto desconcertante, a da “comunicación das universidades coas autoridades públicas”. É sorprendente esta declaración polo feito de ser a universidade, até o de agora, unha das principais institucións públicas.

Preséntanse os retos da competencia internacional en materia universitaria e, acto seguido, fálase do compromiso co “acceso”, que nestas declaración vén a representar o substitutivo da *educación pública*.

Incídese na apertura das universidades ao traballo coa sociedade, isto é, coas empresas, obxectivo salvagardado pola autonomía institucional universitaria.

Adxudícase aos gobernos o papel supervisor das reformas, vixiante pero sen capacidade de regular. Neste senso, cabe entender as distintas normativas estatais en materia de educación superior, no contexto da converxencia europea, como unha simple prolongación das directrices emanadas de Bruxelas, que a súa vez están determinadas polas condicións establecidas no marco do Acordo Xeral sobre o Comercio dos Servizos da OMC.

AS LEIS ORGÁNICAS DE UNIVERSIDADE NO ESTADO ESPAÑOL, COMO IMPLEMENTACIÓN DO PROCESO BOLOÑA

A lexislación española a respecto das universidades, vese determinada en gran medida por todo o referido anteriormente neste traballo (GATS/OMC, Proceso Boloña), tendo de facto un pequeno marxe de manobra nas liñas xerais, unha mostra máis da progresiva difuminación da soberanía dos Estados, quedando moitas veces subordinados a entes tan pouco lexítimos, escuros e de carácter antidemocrático como a OMC.

A finais do ano 2001 comézase a tramitar nas Cortes Xerais a Lei Orgánica de Universidade, a coñecida como L.O.U., que basea a reforma ou a xustifica a través do chamado informe Bricall (que recibe este nome polo seu autor), informe que auguraba a quebra do sistema universitario público español e que propoñía varias transformacións nunha liña mercantilista coas que facer da educación superior un negocio rendabel (sen importar a súa labor social), na procura de que as universidades se autofinanciasen. Na proposta que chega ao Congreso a L.O.U. non chegou a incorporar moitas das propostas de Bricall, pero si algunhas das máis importantes.

Na liña do proposto por Bricall e do recollido no GATS, que situa a educación coma unha mercadoría máis, a L.O.U. introduce criterios de competitividade das universidades (dos cais dependerá en gran medida o seu financiamento por parte do Estado, nun mecanismo que aporta máis cartos ás universidades que máis teñen) e mecanismos de competencia entre universidades, sendo o máis destacado a “Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación”, que segundo a propia lei “...proporcionará unha información axeitada para a toma de decisión, tanto aos estudantes á hora de elixir titulación ou centros como a os profesores..”, é dicir, proporcionará un mecanismo publicitario que favorece ás universidades mellor dotadas que deste xeito atraerán máis alumnado (recordar que o número de alumnos é o pilar básico do financiamento público ás universidades), deixando cada vez máis debilitadas presupostariamente e con menos alumnos ás universidades en peores condición, o cal poderá chegar a xustificar o peche de varias universidades, reducindo así o número de prazas que se ofrecen e a posibilidade de estudar en lugares próximos á residencia familiar, aumentando considerabelmente os costes de realización dunha

carreira, establecendo unha vez máis unha barreira de tipo económico á entrada de estudantes no ensino superior . Ademais isto devaliará os títulos universitarios das persoas que o realicen os seus estudos nestas universidades, normalmente os que non poden ir fóra da súa cidade a estudar. Esta, coma outras medidas recollidas na L.O.U., aínda non está desenvolvida plenamente, polo que os seus efectos non son totalmente apreciábeis.

No tocante á mobilidade de man de obra e de estudantes, na que se insiste constantemente no GATS, a lei recolle como un dos obxectivos esenciais tanto de estudantes coma de profesores e investigadores, dentro do sistema español, pero tamén do europeo e internacional. Con este fin Introdúcense medidas como o distrito aberto, que permite que un estudante da outra punta do Estado teña igualdade de entrar nunha universidade que un desa mesma cidade, favorecendo unha vez máis a aquel que se pode permitir pagarse unha carreira fóra da súa casa e deixando fóra do ensino universitario ás rendas máis baixas.

No referente ao goberno universitario introducíense importantes reformas, nas que se afortalan os poderes executivos do Reitor e do Consello de Goberno, valeirando de contido ao Claustro Universitario, máximo órgano de representación da comunidade universitaria. Maquíllanse cunha suposta democratización da elección do Reitor por sufraxio universal ponderado, establecendo unha ponderación na que o voto dun profesor pode chegar a valer máis de 50 veces o que o dun estudante ou dun P.A.S. (persoal de administración e servizos), que leva a unha infrarepresentación con respecto ao modelo anterior da maioría dos sectores.

Tal vez a máis grave das reformas no goberno da Universidade é o aumento das capacidades do Consello Social, organismo no que se supón participa a sociedade e é o medio para relacionarse a Universidade con esta, pero na que de facto o que participan son as empresas (xeralmente bancos e caixas) cos que a Universidade en cuestión ten débedas. A este organismo outorgaselle a potestade da aprobación dos presupostos da Universidade, introducindo así neste intereses privados e violando de xeito flagrante a autonomía universitaria , incluso en como ven recollido na lei orgánica de universidades no seu artigo 2.

No texto inclúense numerosas referencias a unha futura adaptación ao Espazo Europeo de Ensino Superior (EEES), estas pequenas adaptacións é o que aporta a nova

Lei de Universidades (da cal a súa tramitación pasou totalmente desapercibida nos medios de comunicación). Estas modificacións son principalmente as que se refiten aos títulos de grado, postgrado, master e ao novo doutorado, con variacións no número de créditos, agora créditos ECTS (convalidados como tal en toda a UE), sendo de 240 o grado, de 60-120 o postgrado (que ademais costarán moito máis que os actuais), co que ao final todas as carreiras (tanto as actuais licenciaturas coma as diplomaturas) pasaran de ser de 5 a 6 anos alongando así o tempo de estudo e os seus custos, limitando unha vez máis o acceso as persoas con menos recurso económicos.

CONTESTACIÓN SOCIAL

As reformas que progresivas que se teñen plantexado nos distintos Estados membros para a adaptación ao Espazo Europeo de Ensino Superior, teñen sido contestadas en maior ou menor medida en todos os eles, a lo menos por algunhas organizacións estudiantís, sendo nalgunhúns casos mobilizacións moi importantes, as máis recentes con certa relevancia en Italia e Grecia.

A finais de 2001 no Estado Español coa tramitación da Lei Orgánica de Universidades producíronse grandes protestas por parte da comunidade universitaria, sendo especialmente salientabeis en Galiza e máis concretamente na cidade de Santiago de Compostela. Dende a chamada Asamblea de Estudiantes de Compostela (organización de base asemblear na que podían participar todos os estudantes do campus de Compostela, e de facto o facían a maioría) plantexouse unha alternativa a L.O.U. a través da elaboración dunha lei de bases que chegou a tramitarse como unha emenda a totalidade no Congreso dos Deputados, unha alternativa no modo de entender a Universidade e o ensino, na que deixa clara a súa aposta por unha universidade pública que “non terá como principios rectores criterios de mercado tales como rendabilidade económica, competitividade, excelencia ou demanda social entendida como demanda empresarial, pois acentúan as desigualdades de oportunidades entre estudantes e de categorías entre as universidades segundo as condicións socioeconómicas dos distintos territorios do Estado”. Tamén se defende férreamente a autonomía universitaria como un dereito inalienable desta institución académica, deixando claro que a autonomía financeira é parte esencial desta. Neste proposta presentanse outras moitas alternativas como a transferencia das bolsas ás comunidades autónomas, a democracia na universidade, a substitución do consello social polo consello universitario de cooperación no que se garantan a presenza de organizacións sindicais e O.N.G., así como a da patronal, mais non de empresas privadas, outros criterios e condicións de contratación para os investigadores... En definitiva, os estudantes de Compostela propuxeron un modelo diferente ao proposto pola Unión Europea, pero foi totalmente desoído, só apoiado por grupos políticos na oposición no Parlamento español e tan só mentres lles conviú nos seus intereses electorais, esquecendo totalmente os seus compromisos á chegada ao goberno.

No referente a o desenvolvemento das actividades da Asemblea de Estudantes de Compostela, pódense rexistrar no seu haber unha gran cantidade de actos reivindicativos: o mantemento dunha folga en toda a U.S.C. durante máis dun mes, o peche na Facultade de Filoloxía, manifestacións multitudinarias todos os Mércores durante varios meses, unha exitosa folga de consumo, un referendo da L.O.U. no que saliu rexeitada polo 98% da comunidade universitaria, o enterro da universidade, a edición dun xornal chamado “Asemblea”...

Finalmente este gran movemento estudantil, que gozou dunha gran simpatía social segundo diversas enquisas realizadas por medios de comunicación, rematou extinguíndose pola loita polo control que os distintos sindicatos estudantís partidarios levaron entre sí, e co desánimo que trouxo a aprobación definitiva da L.O.U. sen que se atenderá en absoluto as demandas dos estudantes .

Actualmente na Galiza a penas existe mobilización algunha contra o que supón o EEES, incluso a aprobación da nova lei de universidades pasou totalmente desapercibida, aínda que si se está a facer traballo dende algúns grupos de estudantes para poñer en evidencia os problemas que esta reforma pode supor e para, e para plantexar unha alternativa a este modelo educativo.

CONCLUSIÓN

As conclusións xerais que extraemos da elaboración deste traballo son as seguintes:

- O proceso de reforma educativa a nivel europeo e de configuración do EEES, non é senón un peldaño no proceso de difuminación da soberanía dos Estados e de desmantelamento do modelo europeo de Estado do Benestar. Son estas últimas as principais tendencias da globalización económica, que se apoia en institucións opacas, antidemocráticas e ilexítimas, como a Organización Mundial do Comercio (OMC) o Banco Mundial (BM), o Fondo Monetario Internacional (FMI) ou o G8 (os sete países máis industrializados e Rusia).
- Da anterior deriva, outra conclusión: as políticas públicas europeas ao respecto da educación superior, non son froito das propias intuicións europeas, senón que están directamente subordinadas a esas organizacións.

BIBLIOGRAFÍA/FONTES

- Tamayo Sáez, Manuel 1997, "El análisis de las políticas públicas" en Bañón, R. e Carrillo, E. (comps), *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza Universidad (ed.)
- Palast, Greg 2001, "La agenda oculta de la OMC", www.rebelión.org
- "Proceso de Boloña", www.wikipedia.org
- Alcolea Rodríguez, Javier 2007, "La universidad pública europea a subasta" (entrevista a Carlos Fernández Liria, profesor de la Universidad Complutense de Madrid), www.rebelión.org
- Varios artigos 2001-2002, Santiago de Compostela: Asemblea. Información, Liberdade e Loita, boletín independente da Asemblea de Estudiantes de Compostela.
- Varios artigos 2001-2002, A Coruña: La voz de Galicia
- OMC, "Acordo Xeral sobre Comercio dos Servizos (GATS)", 1994
- Ministros representantes de Francia, Alemania, Italia e o Reino Unido, 25 de Maio de 1998, "Declaración conxunta para a armonización do deseño do Sistema de Educación Superior Europeo", La Sorbona, París
- Ministros europeos de ensino, 19 de Xuño de 1999, "Declaración conxunta sobre o Espazo Europeo de Ensino Superior", Boloña
- Intitucións europeas de ensino superior, 29-30 de Marzo 2001, "Mensaxe de Salamanca perfilando o Espazo Europeo de Ensino Superior", Salamanca
- Ministros europeos responsabeis do ensino superior, 19 de Maio 2001, "Cara un Espazo Europeo de Ensino Superior", Praga
- European University Association, 4 de Xullo de 2003, "Declaración de Graz", Leuven
- Conferencia de ministros con competencias en Ensino Superior, 19 de Setembro de 2003, "Construindo o Espazo Europeo de Ensino Superior", Berlín
- European University Association, 15 de Abril de 2005, "Universidades fortes para unha Europa forte. Declaración de Glasgow", Bruxelas

- Ministros europeos responsabeis do ensino superior, 19-20 de Maio de 2005, “O Espazo Europeo de Ensino Superior-Alcanzando as metas”, Bergen
- Ley Orgánica de Universidades, 20 de Decembro de 2001 (Publicada no B.O.E. o 24 de Decembro de 2001)
- Asemblea de Estudantes de Compostela, 2001, “Lei de Bases. Proposta alternativa na construción dunha Universidade”, Santiago de Compostela
- Comunicación da Comisión de 20 de Novembro de 2002, “Puntos de referencia europeos en educación e formación: seguimento do Consello Europeo de Lisboa (COM (2002) 629 final-non publicado no Diario Oficial)
- Consello Europeo- Barcelona, 15 e 16 de Marzo de 2002, conclusións da Presidencia (Doc/02/8 de 16 de Marzo de 2002-non publicado no diario Oficial)

ÍNDICE

1. Introducción
2. Fases do proceso da política pública
3. Perspectiva teórica
4. O Proceso Boloña e o EEES
5. As leis orgánicas do Estado Español como implementación do Proceso Boloña
6. Contestación Social
7. Conclusións
8. Bibliografía/Fontes

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS-O
ESPAZO EUROPEO DE ENSINO
SUPERIOR



Francisco de Asís Pichel Contra

Ignacio Lugilde Santos