

UNIDOS POR UM OCEANO

O ENSINO SUPERIOR NO ESPAÇO IBERO-AMERICANO

COORD.
CLÁUDIA PINTO RIBEIRO
TERESA CIERCO

Título: ***Unidos por Um Oceano: o Ensino Superior no Espaço Ibero-Americano***

Coordenação: Cláudia Pinto Ribeiro, Teresa Cierco

Comissão científica: Ana Campina (Universidade Portucalense), Ana Maria Alves Carneiro da Silva (Universidade Estadual de Campinas), André Matos (Universidade Portucalense), Daniel Chaves (Universidade Federal do Amapá), Liliana Reis (Universidade da Beira Interior), Rafael Marfil Carmona (Universidade de Granada), Tatyana de Amaral Maia (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul)

Design gráfico: Helena Lobo Design | www.hldesign.pt

Imagem da capa: José Castro®

Edição: CITCEM – Centro de Investigação Transdisciplinar Cultura, Espaço e Memória
Via Panorâmica, s/n | 4150-564 Porto | www.citcem.org | citcem@letras.up.pt

Apoio: Universidade de Salamanca, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

ISBN: 978-989-8970-05-3

DOI: <https://doi.org/10.21747/978-989-8970-05-3/uni>

Porto, dezembro de 2018

Trabalho cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) através do COMPETE 2020 – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) e por fundos nacionais através da FCT, no âmbito do projeto POCI-01-0145-FEDER-007460.

LOGROS Y FRACASOS DEL ESPACIO EURO-LATINOAMERICANO DE EDUCACIÓN SUPERIOR ¿ES ÉSTE EL CAMINO?

MARCOS IGLESIAS CARRERA*

1. INTRODUCCIÓN

Dentro de las acciones desarrolladas por los distintos gobiernos, así como por las universidades, están aquellas que se encuentran dentro del plan para favorecer la integración de un espacio birregional de Educación Superior, Investigación, Ciencia y Tecnología. En torno a éste se han desarrollado diversos estudios en los que se trata de determinar los éxitos y fracasos, de ese fomento del espacio común.

Para ello, y desde que se estableciera el *Tratado de Rio de Janeiro* en 1999 y su conocido artículo 63:

La necesidad del fortalecimiento de la cooperación educativa como un reto espacial, con particular énfasis en la educación básica, formación profesional y en la cooperación de las instituciones de educación superior, incluyendo las universidades¹.

Se ha realizado un esfuerzo ímprobo, para adecuar la legislación de las naciones implicadas, con el objeto de favorecer y desarrollar esa integración, todo ello incluye a las universidades, como se verá en el presente estudio. Si bien el tratado se refiere a otros niveles educativos, este artículo centrará su atención en la Educación Universitaria y

* Universidad de Salamanca.

¹ OEI, 1999: artículo 63.

cómo, desde 1999, se ha generado ese acercamiento educativo con sus pros y contras en los diferentes niveles institucionales que se ven afectados.

Se pretenden reflejar los avances, retrocesos y puntos sin avance alguno en este espacio común para la comunidad educativa de Latinoamérica y Europa. Para poder determinar si se está avanzando por el camino correcto para dar lugar a ese espacio común, se han de estudiar diversos aspectos de los desarrollados tras la cumbre de Río de 1999, entre otras cumbres celebradas con posterioridad (Madrid en 2002, Guadalajara 2004, Viena 2006, entre otras). No se puede omitir en el estudio que se está presentando, las ideas relacionadas con crear un sistema en el que el *corpus* normativo de las instituciones de educación superior, de las distintas naciones, se haya visto alterado para fortalecer los mecanismos implementados para un mayor acercamiento a instituciones de otras naciones, ya sean Latinoamericanas, como europeas. Pero este cuerpo legislativo unificado no es el único ámbito de actuación existente, así deben encontrarse una serie de instituciones gubernamentales creados al efecto y con dependencia del Ejecutivo. La regulación de la docencia universitaria ayudando a los docentes a desarrollar su labor no solo en su universidad de origen, sino también en otros, la presencia de un sistema adecuado de becas que facilite ese movimiento entre instituciones de docentes, estudiantes y personal administrativo, son entre otros los ámbitos de los que se hará un breve repaso. Por ello nos encontramos con programas e iniciativas como pueden ser ALFA, ALBan, Erasmus Mundus, cuyo objetivo fundamental no era otro que el de fortalecer una cooperación sustentada en unas bases comunes. Desde ese punto se han podido ir estableciendo bases comunes como las determinadas por el Proceso de Bolonia, que ha permitido la construcción de un Espacio Europeo de Educación Superior basado en criterio de calidad, movilidad, diversidad y competitividad, para con ello lograr una mayor tasa de ocupación en los territorios de la Unión Europea así como una mayor visibilidad del Sistema Europeo de Educación, al ser más atrayente para alumnos y profesores, fomenta a mejor los resultados del primer punto indicado.

Si bien en el presente trabajo no se tratan todos los puntos con la profundidad que se debiera, no es la intención del mismo ser un trabajo en extenso profuso y a la vez compendio difuso de normativas e iniciativas. Se trata de un desarrollo esquemático del trabajo desarrollado por la Fundación EU-LAC y FLACSO España, en el cual se desarrolla de manera magistral y detenida, lo aquí expresado siendo un estudio que comprende a 22 Estados, todos ellos miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), siendo estos, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela todos ellos con más de un millón de habitantes.

2. REGULACIÓN NORMATIVA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA, TECNOLOGÍA Y EDUCACIÓN

Dentro del marco legislativo regulatorio actual, se ha de tener en cuenta que nos enfrentamos a 22 cuerpos legislativos de mayor o menor complejidad que han sufrido diversas transformaciones durante el tiempo, las cuales han influenciado en su desarrollo e implementación. Hemos de tener en cuenta que entre los países que conforman el ámbito de estudio se encuentran naciones que, con una organización territorial completamente antagónicas, derivando por ello en un grado de implementación. El principio, o punto de partida de muchos de los textos no es otro que el reconocimiento del derecho a la educación como derecho fundamental de los ciudadanos y de las obligaciones del Estado en lo relacionado con esta materia.

En lo que se refiere a la educación superior, esta quedaría recogida de diferente manera en función del Estado al que nos estemos refiriendo, de tal manera que nos encontramos con leyes específicas, como puede ser el caso de Argentina con su *Ley de Educación Superior N.º 24.521* de 1995, *Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador* de 2010, entre otras muchas, o bien por medio de disposiciones concretas incluidas en normas generales relativas a la educación, como pueden ser los casos de México o Nicaragua. Existen dos casos que, si bien lo descrito es la norma general, se salen de dicha generalidad, y son Cuba², donde la normativa se establece por temáticas de trabajo, y Haití, donde, hasta la fecha solo se cuenta con unas *Disposiciones Transitorias* aprobadas por los dirigentes de la Universidad del Estado en 1997.

Tras la que se puede denominar legislación general, caso de existir, comienzan a aparecer disposiciones, reglamentos o dictámenes cuya finalidad primordial es la de desarrollar o ejecutar los mandatos del Ejecutivo en lo que a educación superior se refiere. Para poder llevar a cabo esta ejecución, los órganos encargados, serían los Ministerios de Educación, independiente del nombre que reciban en cada país, los cuales dictarían disposiciones que ayuden a los agentes involucrados a alcanzar los fines propuestos³. Pero la falta de legislación específica, o el escaso desarrollo de la misma no significa la inexistencia de planes de desarrollo de la misma teniendo ejemplos notables como pueden ser el caso de *Plan Nacional de Educación para la década 2014-2024* de Brasil, *Plan Nacional de Educación* de Bolivia o el *Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal* de Costa Rica.

² El apartado 2.º del Acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de 24 de abril del 2001 señala de manera expresa «El Ministerio de Educación Superior es el organismo encargado de dirigir, proponer, ejecutar en lo que le corresponde y controlar la política del Estado y el Gobierno en cuanto a la educación superior [...]» por lo que es éste organismo, al no existir una ley orgánica de Educación Superior, el encargado de ejecutar la política del Gobierno en materia de Educación Superior dicta reglamentos y disposiciones, atendiendo a su carácter normativo y metodológico.

³ En este sentido cabe destacar Ecuador, que en el momento actual sería el Estado, dentro de los estudiados, con una legislación más profusa y moderna, pero dictada por el Consejo de Educación Superior, y no su Ministerio de Educación, y que consiste en una multitud de Resoluciones y Reglamentos.

En este punto cabe distinguir tres tipos de legislación:

- 2.1. Legislación sobre Universidades Públicas;
- 2.2. Legislación sobre Universidades Privadas;
- 2.3. Legislación sobre Ciencia y Tecnología.

2.1. Legislación sobre Universidades Públicas

En lo que a la regulación de este tipo de Universidad se refiere, señalar que, si bien la tónica general es la de no encontrarse una norma específica sino encuadrada en normativa de Educación de carácter general, existen cuatro casos en los que no es así, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

Esa dispersión normativa lleva de igual manera a la existencia de una gran disparidad a la hora de regular, aunque sea de manera indirecta la educación superior, por lo que existen países, como son Argentina o Panamá donde se ha llegado a regular aspectos como la educación a distancia o incluso la presencia de países terceros en el Estado, como es el caso de Argentina, mientras otros, como los ejemplos ya mencionados de Cuba y Haití, en los que la regulación es más escasa, o casi inexistente.

Al mismo tiempo, se ha de poner de manifiesto la existencia, aunque sean de creación reciente, de legislación que detalla la creación de sistemas de evaluación y acreditación de la calidad de tanto instituciones como de las titulaciones de educación superior. Este último aspecto es de destacar por un motivo claro, que no es otro que el interés de los distintos países en implementar un sistema de garantía de calidades, lo cual, ofrece un espacio favorable para caminar hacia un espacio común de educación superior. Este aspecto es, sin lugar a dudas, de gran importancia dado que este tipo de estructuras implementadas resultan de vital importancia para establecer equivalencias y garantizar unos mínimos de calidad educativa entre los miembros del espacio común.

2.2. Legislación sobre Universidades Privadas

En el presente supuesto, se puede hablar de existencia de una legislación más o menos abundante en función de la nación de la que estemos hablando. Así, al igual que en el apartado anterior, Cuba y Haití carecen de este tipo de legislación, mientras la mayoría de los estados estudiados disponen de una legislación de carácter generalista que sirven tanto para las universidades públicas como las privadas, contiendo cierto número de normas en las que se regula de manera detallada este tipo de centro. Como excepciones podemos señalar a Argentina, Bolivia, Chile o Guatemala donde existen disposiciones específicas destinadas esta materia.

En algunos países centroamericanos se regulan Consejos en los que se agrupan las distintas universidades privadas, siendo estos consejos los que emiten las disposiciones relativas a este tipo de centro, como ejemplos de estos Consejos podemos señalar el Consejo Nacional de Educación Superior Privada de Costa Rica (CONESUP), Guate-

mala cuenta con el Consejo de la Enseñanza Privada Superior y en Nicaragua el Consejo Superior de Universidades Privadas (COSUP).

2.3. Legislación sobre Ciencia y Tecnología

A la hora de tratar sobre esta cuestión se ha de tener en cuenta que, en lo relativo a la legislación sobre Ciencia y Tecnología corresponde a la regulación de los órganos específicos con competencias sobre estas cuestiones en particular que, de igual manera son los encargados de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar e implementar la política de cada uno de los Estados. Así, se puede señalar el ejemplo de Costa Rica con su Fundación Centro de Alta Tecnología (FUNCENAT) y sus Estatutos y Reglamentos o las leyes reguladoras de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología y del Consejo de Investigación Científica de Jamaica o de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay.

El estudio realizado por la EULAC ha podido constatar de manera fehaciente como la mitad de los países que han sido objeto de estudio (Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) cuentan con una ley sobre Ciencia, Tecnología e Innovación. República Dominicana también cuenta con una norma de estas características, aunque también es cierto que, en este caso, su norma se encuentra integrada en la norma que regula la educación superior.

3. LA DOCENCIA UNIVERSITARIA

Al hablar sobre la educación superior, no podemos dejar de hablar sobre unos actores fundamentales como son los docentes de las instituciones. Es por ello que entendemos que, para poder entender y estudiar cual es la situación actual de las instituciones de educación superior, así como las reformas a poder acometer para mejorar su situación de cara a construir el Espacio Euro-Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

Es por ello que se han de tener diversos aspectos que se detallan a continuación a fin de ayudar a su sistematización:

- 3.1. Regulación de la Docencia y Referencia Legislativa de Existir;
- 3.2. Titulación Exigida para Ejercer la Docencia;
- 3.3. Categorización del Profesorado Universitario;
- 3.4. Modalidades de Contratación;
- 3.5. Existencia o No de Incompatibilidades;
- 3.6. Reconocimiento de Derechos y Deberes al Docente.

3.1. Regulación de la Docencia y Referencia Legislativa de Existir

En relación con la regulación de la docencia entre los distintos países que conformaron el estudio de la EU-LAC, ya sean instituciones de carácter público como privado,

se ha de señalar que estos podrían dividirse en dos categorías. En primer lugar, estarían aquellos en los que no existe una norma general por lo que, todo aquello relativo a la regulación del profesorado universitario se encontraría encomendado a las distintas instituciones dentro de la autonomía que estas pudieran tener. En segundo lugar, nos encontraríamos con aquellos países en los que, si bien las diferentes instituciones cuentan con uno u otro grado de autonomía para diseñar sus propias normas, estas se encuentran sin embargo sujetas, en mayor o menor grado, a normas de carácter general.

A fin de acotar lo expresado, en el primer grupo de países podríamos encuadrar a Argentina, Chile, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Panamá, Paraguay y Uruguay, en los que no se cuenta con una regulación de aplicabilidad general, tanto en el sector público como en el privado. En el segundo grupo del que se hablaba, se encontrarían aquellos países cuyas instituciones tienen su autonomía para regular su docencia universitaria, pero se ven sometidas a ciertas reglas de carácter general. Así, por ejemplo, nos encontramos con países como Ecuador en el que se encuentra vigente la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, El Salvador con su Ley de Educación de Superior de 2004, Nicaragua con su Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior, Perú con su Ley Universitaria 30.220/2014 y República Dominicana con su Ley 139-01 que crea su Sistema Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Las normas señaladas no varían ya sea una institución pública o privada. El caso de Venezuela varía en el sentido de que las instituciones jurídicas privadas han de ajustarse a determinados artículos de la Ley de Universidades, concretamente a aquellos artículos relativos al personal directivo, las condiciones para ejercer como docentes y la estructura académica.

3.2. Titulación Exigida para Ejercer la Docencia

En relación con este apartado, se puede iniciar señalando que, la mayoría de los países estudiados requieren, como mínimo, que el docente ostente el mismo título que el que va a impartir, es decir, si es un curso pregrado se le requerirá al docente el título pregrado, si es un máster se le requerirá el título de Master y si ha de impartir docencia en un programa de doctorado, se le requerirá el título de Doctor.

Explicado dicho mínimo, es donde ya surgen ciertas diferencias de un país a otro. Así, en Ecuador, Panamá, Perú, o Costa Rica, se exige un mínimo de título de maestría para poder ejercer la docencia en educación superior, mientras que en países como Honduras, Paraguay o Trinidad y Tobago se requiere, además, un mínimo de formación pedagógica para poder ejercer como profesor universitario. Por último, referirnos a tres países en las que destaca la falta de regulación sobre esta materia. Chile deja la regulación sobre esta materia a cada institución, mientras Jamaica se encuentra actualmente trabajando en un borrador de la Comisión de Educación Terciaria en esta materia de requisitos mínimos para los docentes. Finalmente, Haití, en el que un estudio de su situación deja ver cómo menos del 10% de su profesorado cuenta con un título de máster o de doctorado.

En lo que se refiere al sector privado, los requisitos se mantienen con una cierta unidad con lo expresado hasta el momento, si bien existen algunas diferencias. En Brasil se puede observar una cierta laxitud de los requisitos de doctorado que si existen en el sistema público. Algo muy similar sucede en Argentina, donde el requisito de estar en posesión del título de Doctor no se aplica al no ser la actividad investigadora algo desarrollado por la mayoría de estas instituciones, salvo excepciones. En relación a Guatemala señalar que no existe requisito alguno en relación al título de doctorado (en el sistema público si se requiere para la docencia) aunque si es cierto que para algunas universidades privadas si se exige un número mínimo de doctores en plantilla.

En esta misma línea se encuentra Honduras, país en el que se entiende como *deseable* que el docente se encuentre en posesión de, al menos, de un título del mismo nivel en el que impartirá su docencia. En Panamá se ha iniciado un cambio en el sentido de exigir al menos la maestría para ejercer en el sector privado. Países como República Dominicana y Nicaragua establecen porcentajes con respecto al conjunto de sus plantillas en lo que a formación necesaria se refiere, tanto en el sistema público como en el privado.

En República Dominicana, dentro de su *Reglamento de las Instituciones de Educación Superior*, del año 2004, se recoge la obligatoriedad de que 50% de los docentes de programas de especialización habrán de estar en posesión una maestría y el 50% restante una especialización; en las maestrías, el 30% de los docentes deberán contar con un doctorado y el 70% restante con una maestría y experiencia docente y profesional. En Nicaragua, por su parte, el *Manual para la Presentación de Carreras de las Instituciones de Educación Superior* de 2010 del Consejo Nacional de Universidades establece que el porcentaje de profesores con nivel de maestría debe ser igual o superior al 10% del total.

Una segunda tendencia, con respecto al ejercicio de la docencia universitaria, es que, en buena parte de los países, ya sea por acción gubernamental directa, ya sea de las propias instituciones de educación superior, comienza a ser recomendable o valorado contar con título de Doctor. En Argentina, de acuerdo con la Ley 24.521 de Educación Superior, promulgada en 1995, se espera que gradualmente se posea el título de Doctor para ejercer como profesor en la universidad, si bien a día de hoy esta condición no se sigue en términos generales, al no impedirse que concurren a los concursos de oposición aspirantes o cargos docentes sin título de posgrado. En Bolivia, por su parte, el título de Doctor es recomendable, pero no un requisito. Algo similar sucede en Colombia, donde cada vez más universidades lo consideran como criterio de selección en las convocatorias docentes. También en Panamá, donde contar con el título de Doctor otorga una puntuación adicional en los concursos de cátedra. Por último, en México, de acuerdo con las políticas nacionales de la Secretaría de Educación Pública, el docente universitario deberá contar preferentemente con el grado de Doctor.

3.3. Categorización del Profesorado Universitario

La carrera docente en las instituciones de educación superior se caracteriza por ser en su mayoría de carácter gradual y observar diferentes tipos de dedicaciones. Sin embargo, no todos los países cuentan con una regulación general. Con independencia de la denominación concreta que reciban en cada uno de los países, se podrían establecer tres tipos generales que lograrían agrupar a las diferentes categorías:

- a) Un primer tipo para aquellos docentes con vinculación permanente con la institución de educación superior. Han superado un examen o concurso de acceso, además de las condiciones de formación o de trayectoria profesional requeridas en cada uno de los casos, y entran en la carrera docente;
- b) Un segundo tipo para el profesorado contratado por las instituciones de acuerdo a sus necesidades en cada momento concreto y sin vinculación permanente con la institución;
- c) Un tercer tipo aglutinaría categorías del tipo profesor emérito o profesores procedentes de otros países que ejercen la docencia durante un periodo de tiempo determinado, sea cual sea la denominación que reciban.

Si al hablar de los requisitos mínimos para el ejercicio de la docencia universitaria, se veía como la tendencia general era lo parejos que eran tanto el sector público como el privado, en el caso de las categorías de profesorado sí existen diferencias entre sectores, aunque las situaciones varían dependiendo de los países. Sirvan de ejemplo, Bolivia, Honduras o Panamá, donde frente a la regulación general para el sector público, son las instituciones las que articulan su propio sistema de categorías en el sector privado. Mientras que en México y Argentina se constata mucha más variedad de sistemas y de categorías de las que existen en el sector público.

3.4. Modalidades de Contratación

En este apartado se ha de poner de manifiesto que solo tres países contemplan figuras de contratación de carácter indefinido en cuanto a las instituciones de educación superior privadas (Ecuador, Jamaica y Trinidad y Tobago), siendo la inestabilidad laboral la principal característica del profesorado en este sector. Así, prevalecen los contratos por prestación de servicios con la duración que la institución demande en cada momento (anual, semestral, etc.) y la dedicación que precise (a tiempo completo o a tiempo parcial).

En lo que al sector público se refiere, existe un grupo de países en los que los distintos tipos de contratación dependen de cada institución de educación superior: Chile, Guatemala, Haití, México, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela. En cuanto al resto de contratos, estos se caracterizan por una gran variedad dependiendo de los países, pero se puede observar como su duración máxima está

preestablecida en bastantes casos. Así, en Ecuador los contratos de profesores no titulares no superarán los 48 meses y los de profesores invitados, los 24. Los nombramientos provisionales, figura contemplada para el personal ocasional que sustituye a docentes suspendidos o destituidos o en comisión de servicios sin remuneración, entre otros supuestos, tienen una duración de hasta cuatro años. Ha de ponerse de relieve que en algunos países se ha observado la existencia de normas encaminadas a incrementar la estabilidad del profesorado de las instituciones de educación superior, como es el caso de Perú, en Cuba se constata que, a pesar de no existir una regla al respecto, casi la totalidad del profesorado lo es a tiempo completo y muy pocos ejercen a tiempo parcial (contratados), una figura que suele estar reservada a especialistas destacados en su área de conocimiento.

3.5. Existencia o No de Incompatibilidades

Es posible diferenciar dos grandes grupos de países respecto al régimen de incompatibilidades del profesorado en el sector público: aquellos que cuentan con algún tipo de regulación y los que no poseen ninguna norma al respecto. Dentro de los casos en los que las incompatibilidades de los docentes están reguladas, estas quedan circunscritas en la mayor parte de las ocasiones a los docentes a tiempo completo. Así es en Argentina (solo para cargos de dedicación exclusiva o semiexclusiva); Brasil, Costa Rica y Panamá (dedicación exclusiva); Cuba, Perú y Venezuela (tiempo completo); Ecuador (dedicación exclusiva o tiempo completo). Fuera de este tipo de dedicación, en Ecuador no existen restricciones para el personal académico a tiempo medio o parcial. Tampoco en Panamá para profesores a tiempo parcial, a tiempo completo o de categorías de profesor no regular o de profesor especial, o en Perú y Venezuela para todos los docentes que no tengan dedicación a tiempo completo.

Por su parte, en Colombia, la ley recoge que nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un cargo público o recibir más de una asignación procedente del Tesoro Público, empresas o instituciones en las que el Estado tenga parte mayoritaria; la única excepción que se contempla es la de los profesores universitarios con desempeño como asesores del poder legislativo. En Bolivia, la única incompatibilidad considerada es ser funcionario de dos instituciones no afines.

Un segundo grupo de países carece de normativa general al respecto. Es el caso de Chile, en el que las incompatibilidades, en caso de existir, quedarán determinadas en los estatutos o reglamentos de carrera académica de cada institución de educación superior. También en Jamaica la regulación depende de las instituciones: por ejemplo, en The University of the West Indies, se permite la realización de trabajos de consultoría⁴. En El Salvador o Guatemala no existe regulación y se constata que muchos profesores,

⁴ ATCHOARENA & MCARDLE, 2000: 59-60.

incluso a tiempo completo, trabajan en otras universidades o poseen trabajos fuera de la universidad. Tampoco en Honduras existe régimen de incompatibilidades y en México, fuera de la carga de 40 horas del profesorado a tiempo completo, no se constatan límites para dedicarse a otras actividades. En esa misma línea, Uruguay contempla cargos de 40 horas semanales sin dedicación exclusiva. Por último, en Paraguay, la docencia y la investigación son las dos únicas profesiones compatibles con cualquier otra ocupación, siempre que se respeten los horarios laborales.

3.6. Reconocimiento de Derechos y Deberes al Docente

En todos los casos se reconocen los derechos y deberes de los docentes universitarios, bien sea a través de una regla general de aplicación para todo el país (Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Paraguay y Perú), bien a través de reglamentos o estatutos de cada institución de educación superior (Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay) o, en ocasiones, de una combinación de ambos (Argentina, Colombia y Venezuela). En Haití se trabaja actualmente con un proyecto de documento.

En lo que se refiere al sector privado, solo Bolivia (Reglamento General del Trabajo), Colombia, Ecuador o Paraguay contemplan algún tipo de regulación general, dejando más o menos margen a la autonomía de cada institución privada para establecer esos derechos y deberes. En el resto de los países, su reconocimiento depende de cada institución de educación superior.

4. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN PÚBLICA O PRIVADA DE I+D+I

La construcción de un espacio común birregional de Educación Superior tiene que actuar también, de forma obligada, sobre la Investigación, el Desarrollo y la Innovación (I+D+I). Los diseños institucionales de los diferentes países están concebidos a partir de una estrecha vinculación entre la educación en sentido estricto y los procesos de investigación e innovación.

En el presente apartado se tratará de manera sucinta la dotación presupuestaria al respecto como un indicador de la efectividad real de las previsiones normativas. En este mismo sentido, el estudio realizado por EU-LAC analiza la implicación del sector privado en el fomento y la financiación de actuaciones de investigación. Para ello, EU-LAC y FLACSO ESPAÑA solicitó a los autores de los informes información sobre el presupuesto público previsto para esta área y sobre la financiación de carácter privado, así como una valoración, desde su conocimiento de los sistemas, sobre si la investigación es un aspecto de relevancia en las políticas educativas de cada Estado, con una argumentación sobre la respuesta.

De acuerdo a los datos de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT) que se presentan en la siguiente tabla, los países de América Latina y el Caribe (se recogen aquellos para los cuales hay datos disponibles) están a una gran distancia en número de investigadores tanto de Estados Unidos como de España, dos países con datos disponibles que se añaden para contar con elementos que permitan la comparación.

Tabla 1. Porcentaje de investigadores a jornada completa por cada 1.000 personas activas

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8	2,0	2,1	2,4	2,5	2,5	2,7	2,9	2,9	2,9
Bolivia	0,1	0,3	0,3	...	...	...	...	...	...	0,3	0,3	...	...	...
Brasil	...	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,4	...	...	...
Chile	...	...	...	...	...	...	...	0,7	0,8	0,6	0,7	0,7	0,8	0,7
Colombia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
Costa Rica	...	...	...	0,3	0,2	0,2	...	...	0,5	2,1	2,8	2,9	0,7	0,7
Ecuador	...	0,1	0,1	0,1	...	...	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	...	...
México	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	
Panamá	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	...	0,2	...	...
Paraguay	...	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	...	...	0,1	...	...	0,0	0,3	...
Uruguay	0,6	...	0,8	...	...	...	...	...	0,5	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0
Venezuela	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	...
Iberoamérica	1,2	1,1	1,1	1,2	0,3	1,0	1,6	1,6	1,6	1,7	2,0	1,9	2,0	2,6
Estados Unidos	6,8	6,9	7,1	7,6	7,4	7,3	7,3	7,3	7,6	8,0	7,7	8,0	7,9	...
España	4,2	4,4	4,4	4,7	...	...	5,3	5,4	5,6	5,7	5,7	5,5	5,4	5,3

Fonte: adaptado de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT). Disponible en <www.rieyt.org/indicadores>

Este indicador refleja el escaso porcentaje de investigadores a tiempo completo por cada 1.000 personas activas en los diferentes países de América Latina y el Caribe. A pesar de las notables diferencias entre Estados, incluso aquellos con mejores cifras están aún lejos de alcanzar los porcentajes de otros países. Por otra parte, la investigación raramente es un elemento considerado a la hora de promocionar a los docentes universitarios en su carrera, cuestión esta que se desprende al estudiar la formación necesaria de los docentes para llevar a cabo su docencia.

Pero antes de seguir, el informe realizado por EU-LAC FLACSO España, lleva a cabo una referencia a la evolución seguida en esta materia en la asociación birregional durante los últimos años, una evolución que busca precisamente mejorar cifras como las que acaban de presentarse. De la situación inicial, con una dependencia de la financiación de la Comisión Europea para cooperación internacional en América Latina y

Caribe, se ha avanzado hacia un esquema de cofinanciación a través de los Programas Marco. Es indispensable citar en este sentido la Latin America, Caribbean and European Union Network on Research and Innovation (ALCUE NET). Este proyecto, lanzado en diciembre de 2012 y cuya fecha de finalización prevista es mayo de 2017, cuenta con un presupuesto de 4,29 millones de euros, de los cuales 3,75 millones proceden de la Unión Europea (en concreto, del Séptimo Programa Marco).

El principal objetivo de ALCUE NET consiste en establecer una plataforma birregional que aglutine a los actores involucrados en la I+D+I, tanto del sector público como del sector privado, junto a otros actores de la sociedad civil, a través de asociaciones o colaboraciones birregionales o bilaterales. Esta actuación busca así reforzar la dimensión de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Estrategia Europa 2020, así como la Innovation Union Flagship Initiative. ALCUE NET apoya el proceso de consolidación de la cooperación birregional a través de la implementación de la Iniciativa Conjunta para la Investigación y la Innovación (Joint Initiative for Research and Innovation, JIRI) en los denominados Senior Officials Meetings. Del mismo modo, contribuye a la definición y puesta en marcha de agendas estratégicas conjuntas para la investigación, el desarrollo y la innovación, con el foco puesto en una serie de prioridades definidas: Energía, Tecnologías de la Información y de la Comunicación; Bioeconomía; Biodiversidad y Cambio Climático.

4.1. Previsión o Dotación Presupuestaria para Investigación en los Presupuestos del Estado

Uno de los elementos más importantes para conocer la importancia efectiva y real de la investigación y la innovación en los diferentes países es su presencia en los presupuestos del Estado que corresponda. El que pueda haber o no «una partida de forma diferenciada dentro de las previsiones presupuestarias de los diferentes Estados implica la puesta en marcha de unas actuaciones concretas y específicas»⁵ que, sin género de dudas permita determinar si, de forma efectiva, la I+D+I constituye una prioridad. Implica una apuesta de los gobiernos por impulsar, mantener y fortalecer los procesos científicos, la investigación y la innovación, una apuesta por la mejora en todos los ámbitos del saber.

La falta de existencia de la dotación presupuestaria de la que se refiere el párrafo anterior, puede deberse a la existencia de varios motivos, así podemos decir que se debe:

- A que el Estado en cuestión no puede cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos, lo cual solo puede llevar a ese Estado a centrarse por resolver cuestiones prioritarias, relegando otras cuestiones, como la investigación científica y tecnológica a un segundo plano. Y ello a pesar de que, es precisamente esa investigación la que podría permitir al Estado la resolución de los problemas prioritarios;

⁵ SÁNCHEZ & HERNÁNDEZ, 2017: 139.

- El segundo motivo es que se pueda de alguna infravalorar a los profesionales dedicados a la investigación, por lo que no se dota presupuestariamente a estos profesionales para desarrollar su labor.

Queda claro que la inversión, o inclusión en la dotación presupuestaria para la investigación, la tecnología, la innovación requiere de un esfuerzo importante para los Estados, pero lo que se debe considerar como un error es el pensar que esta dotación es un gasto, en lugar de una inversión en el futuro a medio largo plazo que aumentará las posibilidades del Estado en cuestión para obtener mayores recursos para la población.

En relación con los países objeto de estudio por EULAC-FLACSO señalar que Guatemala, Trinidad y Tobago y Haití no cuentan con una dotación específica en sus presupuestos para I+D+I. En los dos primeros Estados, es decir, en Guatemala y Trinidad y Tobago, si bien existe una dotación de fondos para el desarrollo de la ciencia, estas partidas se encuentran incluidas en apartados reservados a cuestiones diversas, lo que lleva a creer que no se trata en ningún caso de una cuestión prioritaria. En el caso de Haití, las cantidades que se tienen en cuenta, solo alcanzan a cubrir los salarios del personal que desarrolla este tipo de actividades, que, si tenemos en cuenta lo que significa el desarrollo de la investigación científica para cualquier Estado, nos lleva a la conclusión que no se trata de un ámbito de relevancia en el país.

En lo que al resto de los 19 países estudiados por EULAC-FLACSO España si se pudo comprobar como los gobiernos se muestran implicados en el desarrollo científico, y la afirmación se debe a que se destinan una cantidad determinada de fondos para cubrir, al menos en parte, el desarrollo de la investigación científica y tecnológica. El modo de hacerlo, la cantidad destinada, en quién recae la responsabilidad de su reparto y qué instituciones o quiénes pueden optar a esos fondos son cuestiones que difieren mucho dependiendo de los casos.

En algunos Estados solo las universidades o centros de investigación pueden acceder a esta financiación, existiendo una prohibición expresa respecto al mantenimiento con fondos públicos de cualquier actividad derivada de la educación privada, independientemente del nivel al que se refiera y afectando de igual manera esta restricción a los centros privados de investigación.

Diferentes estudios de caso realizados en el marco del Observatorio de Movilidades Académicas y Científicas (OBSMAC) del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) ponen de manifiesto la fragilidad de los sistemas de ciencia y tecnología, en muchas ocasiones únicamente incipientes, de los países de América Latina y el Caribe⁶.

⁶ Estudios disponibles en <http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1786&Itemid=1147&lang=es>.

El aumento de los presupuestos destinados a la Ciencia, Tecnología e Innovación en los últimos años en los Estados estudiados es un aspecto que merece ser destacado, y ello porque en una situación de crisis generalizada que ha llevado de manera inevitable a una ralentización económica, seguir apostando por el desarrollo, por el conocimiento y por lo tanto, por el futuro, no es una opción prioritaria que a menudo se tome en consideración, lo que pone de manifiesto los esfuerzos que están realizando los distintos Estados. Esta es una de las tendencias que se observa en la siguiente tabla, que recoge la inversión en I+D de los países analizados (de aquellos para los cuales existen datos disponibles) desde 2000 hasta 2013.

Tabla 2. Porcentaje de inversión en I+D con respecto al PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	0,43	0,42	0,38	0,41	0,36	0,37	0,40	0,40	0,42	0,51	0,51	0,53	0,61	0,62
Bolivia	0,27	0,27	0,25	...	...	...	...	...	...	0,15	...	...	...	...
Brasil	10,1	1,04	0,98	1,00	0,96	1,00	0,98	1,08	1,12	1,12	1,15	1,14	1,15	1,23
Chile	...	...	...	...	...	...	...	0,31	0,37	0,35	0,33	0,35	0,36	0,38
Colombia	0,10	0,10	0,11	0,18	0,15	0,15	0,15	0,18	0,19	0,19	0,19	0,20	0,20	0,25
Costa Rica	0,38	...	...	0,35	0,37	...	0,43	0,36	0,39	0,54	0,48	0,47	0,57	0,56
Cuba	0,44	0,52	0,52	0,54	0,56	0,50	0,41	0,43	0,50	0,61	0,60	0,27	0,40	0,47
Ecuador	...	0,05	0,06	0,06	...	...	0,14	0,15	0,25	0,39	0,41	0,34	...	...
El Salvador	...	...	...	...	...	...	...	0,08	0,10	0,07	0,06	0,03	0,03	0,05
España	0,90	0,91	0,98	1,04	1,11	1,18	1,26	1,32	1,36	1,30	1,35	1,31	1,24	1,23
Guatemala	...	...	...	...	...	0,03	0,04	0,06	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	...
México	0,37	0,39	0,38	0,40	0,39	0,40	0,37	0,36	0,40	0,43	0,45	0,42	0,43	0,49
Nicaragua	...	...	0,04	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Panamá	0,39	0,40	0,36	0,36	0,24	0,27	0,28	0,18	0,19	0,13	0,14	0,18		
Paraguay	...	0,08	0,10	0,08	0,08	0,08	...	...	0,06	...	...	0,05	0,08	...
Perú	0,10	0,10	0,10	0,10	0,15	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	0,23	...	0,23	...	...	...	0,36	0,42	0,37	0,42	0,35	0,35	0,33	0,32
Iberoamérica	0,45	0,42	0,37	0,44	0,46	0,47	0,48	0,46	0,48	0,52	0,54	0,48	0,52	0,63
Estados Unidos	2,61	2,63	2,54	2,54	2,48	2,49	2,54	2,62	2,76	2,80	2,72	2,75	2,79	2,72
España	0,90	0,91	0,98	1,04	1,11	1,18	1,26	1,32	1,36	1,30	1,35	1,31	1,24	1,23

Fuente: adaptado de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT). Disponible en <www.ricyt.org/indicadores>

Como se observa en la tabla, a pesar de los esfuerzos realizados existe aún una gran diferencia entre la media de la región y otros países como Estados Unidos. Por otra parte, se hace clara la diversidad de situaciones existentes, con algunos países que casi alcanzan el 1,25% del PIB en inversión para I+D frente a otros que apenas alcanzan el 0,1%.

5. ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR (EEES)

La construcción del EEES es un proceso que se inicia con la *Declaración de La Sorbona* (1998) firmada por los ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido y otros 25 países europeos y se consolida y amplía con la *Declaración de Bolonia* en 1999. El Proceso de Bolonia constituye una reforma de los sistemas de educación superior en los 28 países de la UE, con el objetivo principal de construir el EEES para crear un Marco Común de Enseñanza Superior en Europa. En la actualidad reúne a un total de 47 países (los 28 Estados miembros de la UE y otros 19), la Comisión Europea y una serie de miembros consultivos (Consejo de Europa; UNESCO; The European University Association, EUA; European Students Union, ESU; European Associations of Institutions of Higher Education, EURASHE; European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA; Education International y BUSINESSSEUROPE).

Desde la *Declaración de Bolonia*, las conferencias ministeriales se reúnen cada dos o tres años para evaluar los avances realizados en el EEES y debatir y proponer los nuevos pasos a seguir.

- Conferencia de Bolonia (*Declaración de Bolonia*), 1999;
- Conferencia de Praga (*Comunicado de Praga*), 2001;
- Conferencia de Berlín (*Comunicado de Berlín*), 2003;
- Conferencia de Bergen (*Comunicado de Bergen*), 2005;
- Conferencia de Londres (*Comunicado de Londres*), 2007;
- Conferencia de Leven/LouvainlaNeuve (*Comunicado de Leven/LovainlaNeuve*), 2009;
- Conferencia de Budapest/Viena (*Comunicado de Budapest/Viena*), 2010;
- Conferencia de Bucarest (*Comunicado de Bucarest*), 2012;
- Conferencia de Yerevan (*Comunicado de Yerevan*), 2015.

El EEES es un ámbito de integración y cooperación de los sistemas de educación superior, cuyo objetivo no es otro que el de crear un escenario unificado de niveles de enseñanza en todo el continente, que permita la acreditación y movilidad de estudiantes y trabajadores por todo el territorio europeo.

La *Declaración de Bolonia* de 1999 determina cuales son los principales objetivos para la consecución de una homologación de la enseñanza superior europea para con ello fomentar la libre circulación de estudiantes y aumentar así el atractivo internacional de la educación europea. A su vez, propone como objetivos estratégicos el incremento del empleo en la Unión Europea y la conversión del Sistema Europeo de Formación Superior en un imán de atracción para estudiantes y profesores de cualquier otra parte del mundo.

Plantea en particular las siguientes metas:

- Reestructurar del sistema de enseñanza de acuerdo a tres niveles: un primer nivel, con el que se obtendría un título de grado que capacita para el acceso al mercado laboral, un segundo nivel, dirigido a la obtención del título de máster, y un tercer nivel dirigido a la obtención del título de doctorado, donde el segundo y tercer nivel garantizarían una formación con mayor grado de especialización;
- Establecer un sistema común de créditos que permita garantizar que para la obtención de un título todos los estudiantes realizan el mismo esfuerzo;
- Implantar un Suplemento Europeo al Título donde se describa con precisión las capacidades adquiridas por el alumno durante sus estudios y permita promover la adopción de un sistema homologable y comparable de titulaciones superiores, con el fin de facilitar las mismas oportunidades de trabajo para todos los egresados;
- Fomentar la movilidad de estudiantes y profesores dentro del EEES;
- Promover la cooperación europea para garantizar la calidad de los estudios superiores de acuerdo a criterios equiparables.

En relación con las conferencias de seguimiento del proceso de Bolonia, señalar que la primera de ellas tuvo lugar en Praga en mayo de 2001. En ella, los ministros adoptaron un Comunicado que respaldaba las actuaciones realizadas hasta la fecha, señalaba los pasos a seguir en el futuro, y admitía a Croacia, Chipre y Turquía, como nuevos miembros del proceso. Posteriormente, se sucedieron los Comunicados: el *Comunicado de Praga* de 2001, el *Comunicado de Berlín* de 2003, el *Comunicado de Bergen* de 2005, el *Comunicado de Londres* de 2007 y el *Comunicado de Leuven* de 2009 que suponen la ratificación de todos los progresos realizados. En el *Comunicado de Yereván*, de 2015, se establecen cuatro prioridades de cara al futuro:

- La mejora de la calidad y la idoneidad del aprendizaje y la enseñanza.
- El fomento de la empleabilidad de los graduados durante su vida laboral.
- El trabajo para contar con sistemas más integradores.
- La aplicación de las reformas estructurales acordadas.

La *Declaración de Bolonia* no fija unos deberes jurídicamente exigibles a los países firmantes. Estableció un plazo, hasta 2010, para la realización del EEES, con fases bienales de realización, cada una de las cuales termina mediante la correspondiente Conferencia Ministerial que revisa lo conseguido y establece directrices para el futuro.

La tabla que sigue reúne los principales avances realizados por materias en cada una de las declaraciones emitidas tras las conferencias ministeriales correspondientes.

Tabla 3. Principales decisiones adoptadas en las conferencias ministeriales

Declaración de La Sordona (1998)	Declaración de Bolonia (1999)	Comunicado de Praga (2001)	Comunicado de Berlín (2003)	Comunicado de Bergen (2005)	Comunicado de Londres (2007)	Comunicado de Leuven (2009)	Comunicado de Bucarest (2012)
Movilidad de estudiantes y profesorado	Movilidad de estudiantes, docentes, investigadores y personal de administración	Dimensión social de la movilidad	Portabilidad de préstamos y becas. Mejora de datos sobre movilidad	Atención a los visados y permisos de trabajo	El reto de los visados y permisos de trabajo, del sistema de pensiones y de los reconocimientos	Objetivo para el 2020: 20% de movilidad estudiantil	Explorar vías para lograr el reconocimiento automático de títulos
Sistema común de titulaciones en dos ciclos	Titulaciones fácilmente comprensibles y comparables	Reconocimiento equiparable. Desarrollo de titulaciones conjuntas reconocidas	Inclusión del nivel de doctorado en el tercer ciclo	Adopción del MEC y del EEES. Puesta en marcha de los Marcos Nacionales de Cualificaciones	Marcos Nacionales de Cualificaciones para 2010	Marcos Nacionales de Cualificaciones para 2012	Nueva hoja de ruta para los países que no han establecido un marco nacional de cualificaciones
		Dimensión social	Igualdad de acceso	Refuerzo de la dimensión social	Compromiso de elaborar planes nacionales de acción con un seguimiento eficaz	Objetivos nacionales sobre la dimensión social medidos para 2020	Reforzar las políticas para ampliar el acceso y mejorar las tasas de finalización
		Aprendizaje permanente (AP)	Coordinar las políticas nacionales sobre AP. Reconocimiento del aprendizaje previo	Itinerarios formativos flexibles en la educación superior	El papel de la educación superior en el aprendizaje permanente. Acuerdos de colaboración para mejorar la empleabilidad	El aprendizaje permanente como responsabilidad pública que exige acuerdos de colaboración sólidos. Llamamiento para trabajar en favor de la empleabilidad	Mejorar la empleabilidad, el aprendizaje permanente y las destrezas de emprendimiento mejorado la cooperación con las empresas

Declaración de La Sordona (1998)	Declaración de Bolonia (1999)	Comunicado de Praga (2001)	Comunicado de Berlín (2003)	Comunicado de Bergen (2005)	Comunicado de Londres (2007)	Comunicado de Leuven (2009)	Comunicado de Bucarest (2012)
Uso de los créditos	Sistema de créditos (ECTS)	ECTS y Suplemento al Título (ST)	ECTS para la acumulación de créditos		Necesidad de un uso coherente de las herramientas y las prácticas de reconocimiento	Continuar con la implantación de las herramientas de Bolonia	Garantizar que las herramientas de Bolonia se basan en los resultados del aprendizaje
	Cooperación europea en materias de garantía de calidad	Cooperación entre los profesionales de la garantía de calidad y del reconocimiento	Garantía de calidad a nivel institucional, nacional y europeo	Adopción de los Estándares y Directrices Europeos de Garantía de Calidad	Creación del Registro Europeo de Garantía de Calidad (EQAR)	La calidad como principio vertebrador del EEES	Registradas en el EQAR: Desarrollar su actividad en la totalidad del EEES
La Europa del Conocimiento	La dimensión europea de la educación superior	El EEES como un espacio atractivo	Vinculos entre la educación superior y la investigación	Cooperación internacional basada en los valores y el desarrollo sostenible	Adopción de una estrategia para mejorar la dimensión social del Proceso de Bolonia	Fomentar el diálogo sobre política global a través de los Foros sobre Política de Bolonia	Evaluar la implementación de la estrategia 2007 sobre dimensión global, para establecer directrices sobre acciones futuras

Fuente: adaptado de la COMISIÓN EUROPEA *et al.*, 2015: 25

Al margen de las conferencias ministeriales, el EEES cuenta con diferentes estructuras dedicadas a realizar un seguimiento de la implementación de las decisiones adoptadas en las conferencias ministeriales. La principal es el Grupo de Seguimiento de Bolonia (Bologna Followup Group, BFUG), que se reúne al menos una vez cada seis meses. Está formado por representantes de todos los miembros del proceso de Bolonia y de la Comisión Europea, así como de los organismos consultivos del EEES (de nuevo, con una función consultiva). Este Grupo es el encargado de diseñar un plan de trabajo hasta la siguiente conferencia ministerial. Entre las dos reuniones anuales del Bologna Followup.

Group, el trabajo es supervisado por el Consejo con el apoyo de la Secretaría, que provee el país que acoge la siguiente conferencia ministerial. El proceso de Bolonia está presidido por el país que ostenta la Presidencia de la Unión Europea (la cual rota cada seis meses).

En la práctica totalidad de los países es el Ministerio de Educación (independientemente de la denominación concreta que adopte) el responsable de la educación superior. El correspondiente ministro es el encargado de representar a su país en las sucesivas conferencias ministeriales y de su departamento depende la implementación de las reformas acordadas tras las reuniones de todos los miembros del EEES.

5.1. Sistemas de Garantía de Calidad

El aseguramiento de la calidad de las instituciones universitarias, sus titulaciones y docentes es uno de objetivos fundamentales del EEES desde la *Declaración de Bolonia*. Los documentos que se redactan a raíz de las conferencias ministeriales posteriores, han ido perfilando criterios y estableciendo estándares comunes a los países parte del proceso de Bolonia de forma que, una vez más, se facilite la comparación entre titulaciones.

En este sentido, resulta fundamental la existencia de la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA).

El *Comunicado de Bergen* (2005) ya recogía necesidad de establecer unos criterios y directrices para la garantía de la calidad en el EEES. Estos fueron elaborados de forma conjunta por ENQA, EUA, ESA y EURASHE. El último documento con los estándares y pautas para la calidad data de 2015. Como indica, «el compromiso con los procesos de aseguramiento de la calidad, particularmente con los externos, permite a los sistemas europeos de educación superior demostrar su calidad e incrementar la transparencia, así como ayudar a construir una confianza mutua y un mejor reconocimiento de sus cualificaciones, programas y disposiciones»⁷.

5.2. El Sistema de Créditos Europeo o European Credits Transfer System (ECTS)

El EEES implementa el sistema de créditos europeos, conocido como European Credits Transfer System (ECTS). Nace y se desarrolla con los programas de movilidad de estudiantes para dar una respuesta a la necesidad de encontrar un sistema de equivalencias y de reconocimiento de los estudios cursados en otros países. La generalización de esta unidad de medida académica para todos los estudiantes fue un objetivo fundamental para la creación del EEES, de forma que el trabajo desarrollado por un estudiante en cualquiera de las universidades de los estados miembros es fácilmente reconocible

⁷ ENQA *et al.*, 2015: 6.

en cuanto a nivel, calidad y relevancia. El crédito europeo se define como la unidad de valoración de la actividad académica en la que se integran las enseñanzas teóricas y prácticas, así como otras actividades académicas dirigidas y el volumen de trabajo que el estudiante debe realizar para alcanzar los objetivos educativos.

El sistema ECTS establece en 60 créditos el volumen de trabajo total de un estudiante a tiempo completo durante un curso académico. Por lo tanto, un semestre equivale a 30 créditos y un trimestre a 20 créditos. A título orientativo y considerando una actividad académica aproximada de 40 semanas/año y una carga de trabajo en torno a 40 horas/semana, se establece para el crédito europeo un volumen de trabajo entre 25 y 30 horas (1.5001.800 horas de trabajo del estudiante/año).

De igual manera, el reconocimiento este sistema supone el reconocimiento de la labor docente de los profesores e incluye no sólo las horas dedicadas a impartir su docencia, sino también las que el profesor destina a organizar, orientar y supervisar el trabajo de los alumnos.

5.3. Suplemento Europeo al Título

El EEES adopta un sistema comprensible y comparable de titulaciones, principalmente mediante el Suplemento Europeo al Título (SET). Estaríamos hablando de un documento que acompaña al título universitario (al que bajo ningún concepto sustituye) que proporciona información sobre ocho aspectos que son:

- El titular de esa titulación;
- Su cualificación;
- El nivel de la cualificación;
- Las asignaturas cursadas;
- Las calificaciones obtenidas;
- La certificación del suplemento;
- Datos sobre el sistema nacional de educación superior;
- Información complementaria.

El Suplemento Europeo al Título se desarrolló en 1998 por el Consejo de Europa, la Comisión Europea y el Centro Europeo de Educación Superior de la UNESCO (UNESCO-CEPES) e incluido en la citada *Declaración de Bolonia* de 1999. El objetivo de la implantación del SET es mejorar la transparencia de las cualificaciones y contribuir a facilitar el reconocimiento académico y profesional mediante un documento común a todos los países del EEES. Aun así, no garantiza el reconocimiento del título.

Se ha de poner de manifiesto que, de conformidad con el informe de la Comisión Europea, EACEA y Eurydice (2015), solo 31 de los países miembros del EEES otorgan el Suplemento de forma automática, gratuita y en una lengua de uso generalizado en la Unión Europea. Su implantación tampoco es la misma en los distintos niveles educativos.

La *Declaración de Bolonia* (1999) establecía como uno de sus objetivos el desarrollo de titulaciones que fueran fácilmente comparables, apostando para ello por establecer un sistema de dos ciclos. Declaraciones posteriores optaron por diseñar un sistema de intervalos en cuanto a la duración de los mismos: así, los programas de primer ciclo han de tener entre 180 y 240 créditos ECTS, mientras que para los de segundo ciclo se contemplan entre 80 y 120 créditos ECTS, con un mínimo de 60. A esto se añade un tercer ciclo: el de los estudios de doctorado, cuya duración se mueve entre los tres y cuatro años en la mayoría de los casos.

Como recoge el Comunicado de la Conferencia de Ministros de Educación de Berlín de 2003, *Realizando el Espacio Europeo de Educación Superior*, el que se superen los estudios de primer ciclo da acceso a estudios de segundo ciclo y, la superación de los de segundo ciclo, a los de tercer ciclo. Sin embargo, se observan casos en los que resulta necesario realizar un examen o algún tipo de curso complementario, en muchas ocasiones debido a la diferencia entre títulos de carácter académico y títulos de carácter profesional.

Lo expresado hasta el momento viene a poner de relieve que, la conformación de un espacio común de educación superior, es un proceso, cuya duración variará en duración en función del punto de partida de los países implicados y que requiere, de una manera muy evidente, precisa de una fuerte implicación y un gran compromiso político por parte de sus protagonistas. En el caso de países que contaban con una estructura similar a la que propuso el proceso de Bolonia, el camino fue más sencillo. En otros, fue necesario poner en marcha la reforma de los planes de estudio para adaptarse al modelo del EEES y facilitar el intercambio de alumnos entre los distintos países.

CONCLUSIONES

La extensión del trabajo realizado por EULAC-Flacso España, es de una complejidad y profundidad enorme, en el mismo se desenmarañan los entresijos de lo que supone en la actualidad la Educación superior en los 22 Estados estudiados, sacando a la luz una serie de conclusiones que permiten, de alguna manera, crear nuevas vías hacia la realización del espacio común del que se ha hablado.

Del estudio que se ha realizado por EULAC-Flacso España, se deduce que los Estados regulan, de una manera u otra, no solo la educación en general sino también la educación superior. Pero, no por ello es menos cierto que algunos de estados carecen de un desarrollo normativo más concreto en este sentido. Ello provoca que el desarrollo de los agentes involucrados en la Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación vean como sus aspiraciones son frustradas por la falta de una concreción normativa al no poder concretar su marco de trabajo de manera clara. Es por ello que trabajos como el presente, no hacen sino poner de manifiesto que, la consecución de un espacio biregional precisa de un marco normativo integrado, para lo que es necesario adaptar

aquellos textos ya existentes o crear, donde no los haya, normas y reglamentos que faciliten esta tarea. Pero esta creación normativa no tiene por qué ser funcional por sí misma, lo cual lleva a una segunda fase que es el control de la normativa empleada para determinar su efectividad ya que, el redactar una norma o reglamento no garantiza su efectividad. En el caso de una inoperancia normativa, o que su aplicación no resulte como se había esperado, será necesaria la reformulación de la misma a la vista de los resultados a obtener para con ello favorecer el lograr sus objetivos en materia de Educación Superior y Ciencia, Tecnología e Innovación.

A pesar de los desarrollos normativos, lo que sí es constatable es el olvido sistemático de unos de los actores más importantes dentro del sistema educativo, el profesorado. Es el actor silencioso dentro del sistema educativo superior, quien trata día a día, con sus enseñanzas, de elevar la educación superior al nivel al que ha de estar. Pero al mismo tiempo, es el responsable de que las enseñanzas impartidas sean parejas a la de sus coetáneos en otros lugares del mundo, siempre bajo la regulación normativa oportuna, donde habrán de ser homologados los títulos correspondientes. Es por este motivo que las grandes deficiencias que rodean a este colectivo han de ser superadas, y por deficiencias hablamos de inestabilidad laboral, escasos recursos y poca ayuda para ampliar su formación entre otros. La tendencia actual de requerir una serie de requisitos mínimos para el profesorado, debe ir necesariamente acompañado de la posibilidad de mejorar esa formación por el profesorado sin temor a irse fuera y regresar para no tener trabajo, o no poder salir de su institución por la falta de recursos para la movilidad del profesorado. De igual manera el incremento en los requisitos mínimos del profesorado ha de ser como un aliciente para la mejora de la calidad de la educación superior, siendo además está la tendencia actual. Cabe destacar que uno de los mayores problemas del sistema docente en América Latina y el Caribe reside en el escaso número de doctores con los que cuentan estos países, por lo que las universidades encuentran importantes dificultades para cubrir la demanda de profesores. Este déficit es complicado de equilibrar debido al tiempo y a los recursos que requiere la formación de un doctor.

Por lo que se refiere a la I+D+I se hace muy clara la gran diferencia que existente entre las previsiones que tiene en la legislación y las medidas reales existentes para hacer efectivo ese fomento del trabajo científico. Se hace imprescindible subrayar que los distintos niveles de desarrollo de los países objeto de análisis hacen que para algunos de ellos sea realmente difícil establecer la I+D+I como una prioridad cuando las necesidades básicas de la población están difícilmente cubiertas. Es por ello que estas dificultades presupuestarias hacen que la transparencia a la hora de repartir los recursos sea imprescindible, debiendo implementar por ello los mecanismos precisos para su control y reparto. Dicho control no puede sino redundar en beneficios, no solo para la institución de educación superior, sino también para los alumnos y el profesorado, quien se verá motivado para trabajar en proyectos de investigación, aumentar el número de publicaciones y ver recompensado su esfuerzo.

BIBLIOGRAFÍA

- ATCHOARENA, D.; MCARDLE, T. (2000) — *Formación y trabajo en Jamaica: la experiencia de Heart Trust/NTA*. Montevideo: Cinterfor.
- CASASSUS, J. (2000) — *Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)*. Disponible en <<http://www.lie.upn.mx/docs/Especializacion/Gestion/Lec2%20.pdf>>. [Fecha de consulta 14/08/2017].
- COMISIÓN EUROPEA; EACEA; Eurydice (2015) — *El Espacio Europeo de Educación Superior en 2015: Informe sobre la implantación del Proceso de Bolonia*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en <<https://sede.educacion.gob.es/publiventa/elespacioeuropeodeeducacionsuperioreen2015informesobrelaimplantaciondelprocesodebolonia/educacioneuropa/20624>>. [Fecha de consulta 01/08/2017].
- CUBA. Ministerio De Educación Superior (2005) — *Estructura y titulaciones de Educación Superior en Cuba*. Disponible en <[file:///Users/Usuario/Downloads/cuba%20\(1\).pdf](file:///Users/Usuario/Downloads/cuba%20(1).pdf)>. [Fecha de consulta 15/05/2017].
- ENQA *et al.* (2015) — *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. Brussels, Belgium. Disponible en <<http://www.enqa.eu/index.php/home/esg/>>. [Fecha de consulta 01/08/2017].
- EUROPEAN COMMISSION (2015) — *Erasmus – Facts, Figures & Trends. The European Union support for student and staff exchanges and university cooperation in 2013/2014*. Disponible en <http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/library/statistics/erasmusplusfactsfigures_en.pdf>. [Fecha de consulta 12/09/2017].
- LUCHILO, L., *comp.* (2010) — *Formación de posgrado en América Latina: políticas de apoyo, resultados e impactos*. Buenos Aires: Eudeba.
- MALO, S. (2005) — *El Proceso de Bolonia y la educación superior en América Latina*. «Foreign Affairs en Español», vol. 5, n.º 2, p. 21-33.
- MORONES, G. (2011) — *Informe de resultados del Proyecto Intercambio Académico*. ANUIES-CSUCA 1998-2010. [s.l.: s.n.].
- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) (1999) — *Declaración de Rio de Janeiro*. Disponible en <<https://www.oei.es/historico/cumhrerio.htm>>. [Fecha de consulta 13/12/2017].
- RIACES (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad) (2004) — *Glosario Internacional RIACES de Evaluación de la Calidad y Acreditación*. Madrid: RIACES. Disponible en <<http://www.saidem.org.ar/docs/Glosario/RIACES.%20T%E9rminos%20para%20la%20Evaluaci%F3n%20de%20la%20calidad%20y%20acreditaci%F3n.pdf>>. [Fecha de consulta 10/06/2017].
- SÁNCHEZ, F.; HERNÁNDEZ, R. (2017) — *Bases institucionales y normativas para la construcción del Espacio Europeo, Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*. Hamburgo: EU-LAC FOUNDATION.
- UNESCO (1995) — *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*. París: UNESCO. Disponible en <http://www.unesco.org/education/pdf/24_235_s.pdf>. [Fecha de consulta 07/04/2017].
- UNESCO-IESALC (2004) — *La evaluación y la acreditación de la calidad de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: situación, tendencias y perspectivas*. Caracas: UNESCO-IESALC. Disponible en <http://iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_fabrik&view=details&formid=2&rowid=46&lang=es>. [Fecha de consulta 25/05/2017].
- (2005) — *Glosario de Términos Básicos en Regulación y Acreditación en Educación Superior Virtual y Transfronteriza*. Caracas: UNESCO-IESALC. Disponible en <<http://www.saidem.org.ar/docs/Glosario/Glosario%20de%20T%E9rminos%20B%20E1sicos%20en%20Regulaci%F3n%20y%20Acreditaci%F3n%20en%20Educaci%F3n%20Superior%20Virtual%20y%20Transfronteriza.pdf>>. [Fecha de consulta 10/09/2017].

- (2006) — *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe (2000-2005). La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: UNESCO-IESALC. Disponible en <<http://iesalc.unesco.org.ve/>>. [Fecha de consulta 10/09/2017].
- (2008) — *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Venezuela: UNESCO-IESALC. Disponible en <http://iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_fabrik&view=details&formid=2&rowid=78&lang=es>. [Fecha de consulta 10/09/2017].
- (2014) — *Reconocimiento de Estudios Superiores en América Latina y el Caribe. Acerca del Convenio Regional de la UNESCO de 1974 sobre Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas: Situación Actual y Perspectivas*. Caracas: UNESCO-IESALC. Disponible en <http://iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_fabrik&view=details&formid=2&rowid=175&lang=es>. [Fecha de consulta 01/04/2017].