

DOS DÉCADAS DEL PROCESO DE BOLONIA

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ / *Director*

Uno de los vectores de innovación de mayor trascendencia en la educación superior ha provenido del llamado Proceso de Bolonia (PB) que dio lugar al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). A lo largo de la primera década del siglo, en convergencia con la consolidación de la Unión Europea, varios países e instituciones se comprometieron a impulsar la movilidad geográfica de estudiantes y académicos. Además, se construyeron acuerdos para hacer coincidir la reforma de normas, planes y programas con la denominada “Estrategia de Lisboa”, proyecto lanzado en el año 2000 por la Unión Europea para impulsar la competitividad económica del área a través de la integración de conocimientos científicos y tecnológicos en la producción y los servicios.

El PB arrancó formalmente con la “Declaración conjunta para la armonización del diseño del Sistema de Educación Superior Europeo”, más tarde conocida como “Declaración de la Sorbona”, que fue suscrita por los ministros responsables de la educación superior en Francia (Claude Allègre), Alemania (Jürgen Ruettgers), Italia (Luigi Berlinguer) y el Reino Unido (Tessa Blackstone), en la Sorbona, el 25 de mayo de 1998. Este año, por lo tanto, se cumplen veinte de ese histórico punto de partida.

Además de la Declaración de la Sorbona, pueden ser referidos como antecedentes inmediatos del PB otros elementos. En primer lugar, la *Magna Carta Universitatum*, firmada por los rectores de las universidades europeas presentes en Bolonia en la celebración del 900 aniversario de esa universidad (septiembre de 1988); en segundo, la “Convención sobre Reconocimiento de Cualificaciones Concernientes a la Educación Superior en la Región Europea”, desarrollado por el Consejo de Europa y la Unesco y adoptada por representantes nacionales en una reunión en Lisboa en abril de 1997; en tercero, las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea del 24 de septiembre de 1998, enfocadas a sustentar prácticas de cooperación en favor de la calidad de la enseñanza superior, una de cuyas vertientes se reconoce en la acreditación de programas.

La convergencia política de estos elementos se derivó en una extraordinaria respuesta a la convocatoria de los ministros tras la reunión de París. Al año siguiente (1999), con apoyo del Consejo de Rectores de Europa, se celebró en

Bolonia la primera plenaria interministerial que formalizó el compromiso de un grupo de 29 países para formar parte del PB y fijó las prioridades de la agenda básica. En el presente un total de 45 países forman parte de la iniciativa.

Primera década: proyección de la iniciativa

El documento acordado en la reunión de 1999 se tituló Declaración de Bolonia, y en él se establecieron los objetivos generales y operativos del PB: los primeros son tres y se resumen en los términos “competitividad internacional”, “movilidad” y “empleabilidad”; los operativos abarcan seis aspectos: adoptar un sistema transparente de grados comparables; seguir un sistema esencialmente basado en dos ciclos principales (grado y posgrado); desarrollar el Sistema Europeo de Créditos (ECTS, por sus siglas en inglés); promover la movilidad; impulsar la cooperación europea para el aseguramiento de la calidad académica; y fomentar la dimensión europea en el currículum universitario.

En mayo de 2001, luego de varios seminarios y otras actividades preparatorias, se verificó en Praga la primera reunión interministerial de seguimiento de los acuerdos de Bolonia. Además, se adoptó la decisión de programar reuniones bianuales, de carácter interministerial, para monitorear los avances del proceso y construir decisiones de implementación. En el periodo entre dichas reuniones, diversos grupos de trabajo fueron encargados del diseño conceptual y metodológico de las acciones.

En la interministerial de Praga (2001) se añadieron tres países más, se revisaron los avances hasta ese momento, se ratificaron los objetivos iniciales y se añadieron tres nuevos propósitos: promover la educación continua (*long-life learning*), incentivar la participación de instituciones y organizaciones estudiantiles en el proceso e impulsar internacionalmente el atractivo del área europea de educación superior. Algunas de las acciones que fueron examinadas en Praga corresponden a la comparación de los conceptos de acreditación, revisión de ejemplos de programas internacionales de aseguramiento de la calidad, así como de los sistemas de descriptores para grados y posgrados. En esa reunión, además, los ministros convinieron en apoyar el diseño de escenarios para la mutua aceptación de sus mecanismos de evaluación y acreditación/certificación e hicieron un llamado para que las universidades, otras instituciones de educación superior, las agencias nacionales y la Red Europea de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (ENQA, por sus siglas en inglés) participaran en el diseño y establecimiento del marco común.

Para preparar la agenda y posibles acuerdos de la siguiente interministerial (Berlín, 2003), se formó un grupo de seguimiento encargado de la coordinación de seminarios temáticos y la redacción de documentos de trabajo (*follow-up*

group). Los seminarios académicos, promovidos por este grupo entre Praga y Berlín, se enfocaron a la discusión de los temas fundamentales del proceso: acreditación y aseguramiento de calidad, reconocimiento y uso de créditos, desarrollo de grados conjuntos, dimensiones sociales del PB, involucramiento estudiantil y aprendizaje permanente.

En convergencia con la trayectoria del PB, el Consejo de la Unión Europea, junto con el Parlamento Europeo, emitió el 17 de julio de 2002 una “Propuesta de decisión para establecer un programa de cara a la mejora de la calidad de la enseñanza superior”, que incluía maestrías de la Unión Europea, becas, asociaciones con centros de enseñanza superior de terceros países, mejora de la capacidad de atracción de la enseñanza superior europea y medidas de apoyo. Para la internacionalización se consideraban acciones para la acreditación, el reconocimiento de créditos, el reconocimiento de las cualificaciones europeas en el extranjero y el reconocimiento mutuo de las cualificaciones con terceros países.

Además, un apoyo importante al proceso en curso se derivó del proyecto establecido por la Confederación de Conferencias de Rectores y la Asociación de Universidades Europeas, con el financiamiento de la Comisión Europea, para documentar el impacto del proceso en los países de la región. Este proyecto generó la publicación de la serie de reportes “Trends in Learning structures in European Higher Education”, conocidos como *Trends*. Dichos documentos se han elaborado con base en los resultados de una encuesta periódica practicada a los responsables del PB en los países asociados, así como con la información documental y estadística derivada de los procesos de implementación. En general, estos materiales siguen el formato de diagnóstico y propuestas, aunque cada uno se dedica a temas específicos con el propósito de alimentar los debates y acuerdos de las reuniones interministeriales.

Con base en los elementos citados, en Berlín (2003) se establecieron como prioridades los esquemas de garantía de calidad (evaluación y acreditación), la adaptación estructural y normativa de los estudios en el sistema de grado y posgrado, y la consolidación de los procedimientos de reconocimiento de títulos y períodos de estudio. A partir de ese momento tomaron fuerza las directrices correspondientes a la implementación del ECTS, el suplemento al diploma y la certificación de competencias transversales de los egresados.

En la interministerial de Bergen (2005) se enfatizó la importancia de interrelacionar los sistemas de educación superior y de investigación científica y tecnológica a través del impulso a la formación de doctorado (sistema de tres ciclos), así como fortalecer la dimensión social del PB, especialmente en los aspectos de cohesión social, vinculación productiva y empleabilidad.

Además, se añadió como objetivo la proyección del EEES a otras zonas del mundo.

En la siguiente reunión de alto nivel, la interministerial de Londres en 2007, se señalaron los principales retos para consolidar las dinámicas de cambio. Sobre movilidad se indicó la existencia de limitaciones tanto financieras como normativas (principalmente los requisitos de visado) para ampliar la escala conseguida. También se enfatizó en la importancia de mejorar la flexibilidad curricular para estimular la movilización de estudiantes en el espacio europeo. Sobre el sistema de tres ciclos se subrayó el reto de mejorar, por un lado, la descripción de competencias académicas y laborales de cada ciclo y programa y, por otro, hacer más fluida la progresión entre los ciclos eliminando las barreras que prevalecen. Sobre el tema de reconocimiento se hizo notar la urgencia de que todos los países participantes ratificaran la Convención del Consejo de Europa y la Unesco sobre reconocimiento de calificaciones y competencias y adaptar sus normas y estructuras nacionales al efecto. Se insistió, asimismo, en apoyar la acción de las redes ENIC-NARIC (European Network of Information Centres-National Academic Recognition Information Centres) que comunican a los centros nacionales de reconocimiento de estudios y títulos para facilitar la convergencia europea en ese aspecto.

Las interministeriales de Lovaina (2009) y Budapest (2010) fueron sesiones de balance de logros y de reconocimiento de algunas limitaciones y resistencias. También se convino asimilar, en una nueva fase del proceso programada para la segunda década del siglo, los propósitos del EEES a la Estrategia Europa 2020, cuyo enfoque es el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, el desarrollo de una pauta de crecimiento económico sostenible y la recuperación de los niveles de empleo de los países de la zona.

Segunda década: consolidación y nuevos retos

En sus primeros diez años, el desarrollo del PB y la configuración del EEES se desenvolvieron, principalmente, en dos niveles de actuación: el que corresponde a las instituciones universitarias (cambio curricular, políticas de intercambio, criterios de ingreso y certificación de conocimientos y competencias, planeación y programación en la perspectiva del espacio regional, entre otros aspectos) y el segundo nivel comprende decisiones gubernamentales en materia de normativa, organización, coordinación, financiamiento y procesos de cambio institucional. Entre las políticas universitarias y las gubernamentales hay varios espacios de intersección, uno de los más relevantes es el que atiende a la acreditación de programas y al mutuo reconocimiento, entre los países participantes, de las políticas y prácticas de acreditación y certificación.

Al finalizar el periodo quedaba claro que uno de los retos más significativos para el avance del proceso en su conjunto consistía en poder balancear, en cada realidad nacional, las facultades de autonomía universitaria con los acuerdos intergubernamentales. Pero también quedaba claro que los obstáculos y resistencias locales habían impedido avances del proceso en su conjunto y de las partes que lo integran. No todos los campos del acuerdo habían transcurrido con la misma celeridad, alcance y profundidad y algunos, sobre todo los sociales, presentan resultados apenas iniciales. Por ello, en 2012, en la interministerial de Bucarest, se decidió hacer una evaluación comprensiva, y una por país, de los avances en el proceso de implementación.

En seguimiento del acuerdo se publicó en 2015 el documento *The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report*, bajo la responsabilidad conjunta de la Comisión Europea, la Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural y la Red Eurydice. El extenso reporte da cuenta de los logros y límites cuantitativos y cualitativos del proceso de Bolonia en seis rubros: estructura de grados y competencias; formas de aseguramiento de calidad; dimensiones sociales de la educación superior; aprendizaje permanente; trayectorias escolares y empleabilidad; e internacionalización y movilidad. Con la misma estructura se actualizaron los reportes por país y todo el conjunto documental quedó abierto al público.

En este volumen se hace notar que el PB planteó como uno de sus objetivos básicos la homologación de los sistemas nacionales de educación superior de los países participantes mediante una estructura de tres ciclos: bachillerato (licenciatura), maestría y doctorado. Además, se convino el desarrollo de un mecanismo de equivalencia de créditos escolares para facilitar la movilidad estudiantil en el Espacio Europeo de Educación Superior. En este rubro los avances han sido consistentes. Se confirma que prácticamente la totalidad de los sistemas nacionales han adoptado esa estructura, aunque hay variaciones importantes. La primera consiste en las opciones de primer ciclo con oferta de formación profesional de corta duración. En algunos casos las carreras correspondientes son de carácter terminal y en otros dan opción a la continuación de estudios en el currículum universitario. Con respecto a los estudios superiores de primer grado, correspondientes a la formación profesional de licenciatura, no todos los países han convenido en adoptar la recomendación de duración de tres años o los límites de créditos sugeridos. Más bien ha quedado en manos de las instituciones la decisión de adoptar en forma completa o parcial los acuerdos del tema y no es infrecuente el caso de la oferta de programas ceñidos a los protocolos del EES y programas convencionales para la misma carrera. En los ciclos de posgrado (maestría y doctorado) también se han logrado avances

importantes. En la mayoría de los países la formación de maestría se ofrece en duraciones de uno o dos años, y el ciclo de doctorado en tres como promedio. Son relativamente comunes los programas de maestría-doctorado articulados y prácticamente en todos los países el cumplimiento del primer ciclo es el requisito principal para el ingreso a los programas de posgrado. También se ha avanzado, aunque menos de lo previsto, en las posibilidades de movilidad internacional. Aunque una proporción mayoritaria de las universidades europeas reconocen las titulaciones de primer ciclo foráneas, es todavía marginal la operación de un sistema automático de reconocimiento.

Con respecto a la adopción de la certificación de competencias mediante el “suplemento al diploma” el reporte señala que casi todos los países incorporados al PB cuentan con esa herramienta, pero no en todos los casos, ni siquiera en la mayoría, este cumple con las características y especificaciones recomendadas. También se informa que solo en una tercera parte de los países el reconocimiento de estudios realizados en el exterior se apoya en las redes ENIC-NARIC creadas, precisamente, para auxiliar a las instituciones en la interpretación de los currículos académicos extranjeros. El punto es relevante porque una recomendación reiterada en las reuniones interministeriales del EEES ha sido, precisamente, el aprovechamiento de las plataformas de información y otras estructuras de soporte que faciliten la movilidad estudiantil.

Con respecto a los propósitos de aseguramiento de calidad del PB el reporte señala que en prácticamente todos los países asociados se han creado o fortalecido agencias de acreditación y que en el presente operan, incluso, redes internacionales de reconocimiento mutuo. Se hace notar que entre los países existen diferencias importantes en cuanto a los modelos de acreditación y en la ubicación de las agencias en el sector gubernamental o privado. Sin embargo, lo más relevante es la convergencia metodológica en torno a los criterios fundamentales para la acreditación, punto en el cual los avances son significativos. Aún está entre los pendientes el configurar un sistema de acreditación de alcance europeo que tenga repercusión en temas como el reconocimiento de certificados y competencia en el ámbito laboral, aspecto en el cual los avances han sido más bien modestos.

Sobre la agenda social del proceso, en particular los temas de equidad de oportunidades de acceso y logro académicos, así como empleabilidad de los graduados, se reconocen limitaciones importantes, no todas atribuibles a la dinámica del EEES sino derivadas de las crisis económicas de la segunda década del siglo XXI, y también de las migraciones internacionales con destino a países europeos. El reto de incluir en los sistemas educativos a nuevos migrantes, a minorías desplazadas y, en general, a las poblaciones económica y socialmente

vulnerables es prevaleciente y quizás mayor que hace unos años. Las instituciones aún no cuentan con diseños educativos para la atención de estas poblaciones y los sistemas de compensación o becas no alcanzan a comprender la problemática en su complejidad. Por lo tanto, se indica, la agenda social por la equidad se mantiene como un reto central. Otro tanto puede afirmarse del propósito de mejorar la empleabilidad de los egresados. En condiciones de restricción general del empleo juvenil resulta complicado resolver positivamente los objetivos de mejora en tal aspecto. Por lo pronto, se concluye en el documento, es indispensable conocer mejor las dimensiones cuantitativas y cualitativas del fenómeno, para lo cual se sugieren renovar los sistemas de seguimiento de egresados y apoyar estudios específicos en este campo.

Como balance de la segunda década de desarrollo del PB, resalta su variado pero señalado impacto sobre los sistemas de enseñanza superior de los países europeos. El más inmediato y visible ha sido la reforma curricular, en cada país, para alcanzar la homologación de créditos y ciclos acordada; la adopción tanto de formas de aseguramiento de calidad académica como de sistemas de evaluación externa y acreditación son también impactos generales perceptibles. Como tendencia, se avanza hacia la coordinación y convalidación de acreditaciones, proceso en el cual la ENQA, derivada del European Pilot Project for Evaluating Quality in Higher Education, cobra un papel relevante al reunir a los principales organismos de acreditación, gubernamentales y privados, de todos los países de la región y posibilitar con ello formas de diálogo e interacción entre agencias.

Con todo, es importante reconocer que varios de los países europeos, incluso entre los más activos promotores de la agenda comunitaria, han desarrollado procesos de reforma universitaria que se derivan de problemáticas locales concretas y que se articulan en torno a coyunturas políticas también de carácter local. Este rasgo, así como sus consecuencias en los procesos de transformación del sistema universitario, añade complejidad al escenario porque las instituciones de educación superior enfrentan prioridades, señales y presiones de cambio que provienen tanto del entorno nacional como del regional. De la misma manera, diferentes modelos de relación entre el Estado y las universidades dan lugar a esquemas de mayor o menor control gubernamental. Así, el tema de la acreditación, por largo tiempo ajeno al desarrollo de la educación superior en Europa, se ha instalado en las agendas de política pública y en los prospectos de reforma institucional.

Por consiguiente, uno de los principales desafíos de los sistemas de educación superior europeos es conseguir articular esquemas de acreditación que atiendan, simultáneamente, a propósitos nacionales de fortalecimiento de calidad y

logro de competitividad y a perspectivas de internacionalización derivadas del esquema de integración regional. Pero no es el único. En el contexto de la Unión Europea conviven algunas de las naciones que han logrado los mayores niveles de desarrollo tecnológico y bienestar social del planeta, con países cuyo grado de avance es aún incipiente; por consiguiente, hay también disparidad de modelos y calidades universitarias entre países. De ahí que el desafío de la homologación curricular y profesional no sea un reto menor.

Perspectiva

El lanzamiento y la proyección del PB y el EEEES se explican, en buena medida, por las condiciones favorables a la integración y el crecimiento económico regional en la Europa de principios de siglo; sin duda estos elementos resultaron cruciales para el progreso del proyecto. Hay que reconocer, asimismo, la aportación de las universidades y otras instituciones de educación superior, así como de las asociaciones representativas del sector en esa región al involucrarse en sus principales dinámicas y propuestas de reforma. Sin el concurso de las instituciones de la Unión Europea, las conferencias de rectores y los gobiernos nacionales, difícilmente pudiera haber avanzado, como lo ha hecho, tan ambiciosa iniciativa.

Pero, aun con veinte años de trayectoria, no puede afirmarse que el ciclo del proyecto está cerrado. En primer lugar, resta consolidar las principales iniciativas (movilidad formativa, transferencia de créditos, estándares de acreditación, certificación y reconocimiento de competencias) para que el PB sea una realidad operante en la totalidad de los países asociados. Resta también concretar los proyectos de segunda generación: la agenda social del PB (inclusión, equidad, empleabilidad), el aprendizaje permanente y la transformación de las prácticas de docencia y aprendizaje. Seguramente esos serán temas para discutir y acordar en los próximos años.

La plena consolidación del PB y el EEEES también está sujeta a condiciones de contexto económico y político. En este sentido son riesgos para el proyecto la persistencia de condiciones económicas adversas en la región como, también, las tendencias políticas contrarias a la integración de mercados. Superar estos retos establece las condiciones de posibilidad para el futuro del proceso en su conjunto. Es de esperarse que, como en otras coyunturas de dificultades y desafíos, se consiga trazar una ruta para el tránsito de, como se indica al inicio, una de las iniciativas de mayor relevancia para el cambio universitario en nuestros tiempos.