

LA DECLARACIÓN DE BOLONIA Y SU IMPACTO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR: INTERNACIONALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD EN UN MUNDO GLOBALIZANTE

Presentación

Imagine el lector a un grupo de 29 países, encabezados por sus ministros de educación, esforzados en aunar criterios para reformar los respectivos sistemas de educación superior. Imagine ahora al mismo grupo reformando dichos sistemas, buscando la convergencia de currículos, estableciendo equivalencias de grados y títulos, y aumentando las competencias de sus estudiantes para enfrentar mejor el mercado laboral del futuro. La Declaración de Bolonia¹, en 1999, y las reformas que le sucedieron, están entre las más revolucionarias y profundas transformaciones en la historia de la educación superior europea. Dichos cambios no sólo dan fe de la voluntad política de los países europeos para crear lo que hoy se conoce como el “Espacio Europeo de Educación Superior”, sino que hacen presente, además, el alcance que han tenido las políticas públicas tras este objetivo.

A seis años de la Declaración de Bolonia es apropiado preguntarse: ¿por qué le deben interesar a los actores chilenos las transformaciones de los sistemas europeos en el marco de esta declaración? Las implicaciones para Chile son amplias. Sin embargo, se centrará la mirada en tres temas que revisten particular interés. En primer lugar, la Declaración de Bolonia constituye un claro

1 En este artículo se utilizarán indistintamente los términos “Declaración” y “proceso” de Bolonia, dependiendo del énfasis que se quiere dar. “Declaración de Bolonia” se refiere al inicio de una serie de políticas públicas con un objetivo común. La trayectoria de tales políticas serán identificadas con el término “proceso”.

ejemplo de que políticas públicas de envergadura no se oponen necesariamente a la autonomía de las instituciones universitarias y de otros centros académicos de similar nivel. Este punto es de particular relevancia en el caso de la declaración europea, pues es posible argumentar que su relativo éxito ha sido fruto de la intersección de políticas públicas en sus distintos niveles. La lección de Bolonia indica que, pese a la fuerza implacable de la globalización, el Estado nacional continúa siendo un actor vital en el diseño y ejecución de políticas públicas en materia de educación superior.

En segundo término, esta Declaración ha puesto énfasis en la internacionalización de la educación terciaria como un rasgo distintivo de las políticas públicas. Si bien no inauguró el debate sobre internacionalización, amplió ciertamente sus fronteras y lo situó en el corazón de las reformas de la educación superior. En tercer lugar, el creciente énfasis en internacionalización invita a analizar esta modalidad educacional en términos de cooperación y competencia: en un caso con un claro sello político; en el otro con uno más bien económico (Van der Wende, 2001a).

Bolonia: referencias y alcances

Indudablemente Bolonia no es el punto de partida de las transformaciones que se han desarrollado en Europa. Se puede sostener que los cambios fueron ya perfilados –de modo incipiente– en 1992 con el Tratado de Maastrich, al incentivar la movilidad de estudiantes y de académicos, a través de los ya conocidos programas TEMPUS, ERASMUS y LINGUA, entre otros. Éstos respondieron a la visión de forjar en el imaginario colectivo la idea de una Unión Europea. No es posible entender la Declaración de Bolonia sin tomar en cuenta el camino recorrido por las universidades europeas en el diálogo sobre las diferencias y, en ocasiones, la casi nula comparabilidad de los respectivos sistemas de educación.

Bolonia invita a los países europeos y a las instituciones de educación superior a incorporarse a un proceso de cambios. No se

trata de una imposición, ni menos de una aspiración a la uniformidad o estandarización. El objetivo es ambicioso y se resume en la creación del Espacio Europeo de Educación Superior hacia el año 2010, donde Europa, como bloque, será capaz de aumentar sus niveles de competitividad y de responder a la competencia de instituciones extranjeras con sede en territorio europeo (educación transnacional).

La Declaración ha desatado diversas acciones de política, entre las que destacan: el incremento de la movilidad estudiantil y de académicos; la creación del *European Transfer Credit System* (ETCS) como unidad de medición para el progreso académico de los estudiantes; la creación de tres ciclos de enseñanza (dos equivalentes a nuestro actual pregrado y uno al doctorado) y el mutuo reconocimiento de titulaciones. Posterior a la Declaración, el proceso de Bolonia ha sido evaluado por los ministros en tres reuniones: Praga (2001), Berlín (2003) y Bergen (2005), y en su trayectoria se han ido agregando otros países, alcanzando hoy a 45 participantes (la mayoría de ellos europeos).

No se piense que todo ha discurrido como “miel sobre hojuelas”. En ciertos casos nacionales, y también en ciertos tópicos, el panorama recién comienza a aclararse. La reciente declaración de Bergen (mayo 2005), acordada por los ministros allí reunidos, reitera la necesidad de cumplir con los objetivos de Bolonia cuando ya se ha alcanzado el “paso del ecuador” hacia el 2010, fecha propuesta para que el sistema europeo esté plenamente en marcha. En España, por ejemplo, el proceso de convergencia con Europa aún no logra salvar las vallas mínimas y se corre el riesgo de llegar a soluciones alejadas de lo que se está haciendo en el resto del continente. Portugal y la comunidad germánica de Bélgica también presentan serias dificultades. Por otra parte, Bolonia es más que un proceso de armonización curricular. Aunque se han hecho notorios progresos en dicha dirección, está quedando cada vez más claro que moverse hacia un sistema comprehensivo de tres ciclos supone, en su esencia, “una muy compleja transformación social y cultural

que desata una cadena de desarrollos que presentan dinámicas propias en diferentes contextos (Reichert y Tauch, 2005)”.

El proceso de Bolonia y su incidencia en las políticas públicas

En lo que sigue se prestará atención a las políticas públicas que informan el mencionado proceso. Bolonia ha ampliado el número de actores en el diseño de las políticas en materia de educación superior, en lo que anteriormente era de dominio exclusivo de los Estados nacionales. Desde el nacimiento de éstos, la educación superior europea ha estado al servicio de las políticas públicas; consecuentemente, no debe extrañar que Bolonia las haya enmarcado en el fortalecimiento de la Unión Europea como concepto político y económico. Sin embargo, Bolonia es particularmente atractivo pues en el diseño y ejecución de las políticas públicas se distinguen tres niveles distintos que interactúan entre sí. Un primer nivel es el supranacional, asociado con las políticas provenientes de la Unión Europea; el segundo es el nacional, que corresponde a la interpretación que hace cada Estado sobre los lineamientos generales de la Comisión Europea; finalmente, el tercer nivel es el institucional, donde se yuxtaponen las políticas nacionales y supranacionales.

La literatura sobre el proceso de Bolonia suele enmarcarlo dentro del fenómeno de la globalización. No es el propósito de este artículo discutir las implicaciones de ésta en la educación superior; sin embargo, se debe constatar que las reformas que paulatinamente han sucedido a Bolonia sugieren una estrecha relación y, por cierto, una evidente tensión entre globalización y políticas públicas nacionales. Knight definió “globalización” como “...el flujo de tecnología, economía, conocimiento, personas, valores, ideas entre las fronteras” (1997, p. 6), y en el marco de la educación superior responde a la creciente tendencia hacia la liberalización y descentralización. La progresiva desregulación de la enseñanza

superior tiene su máxima expresión en el controversial Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y en el impulso que ha tenido la educación transnacional en los últimos años. El primero se asocia con el ámbito jurídico-comercial de la dimensión internacional de la educación; el segundo, con la comercialización de servicios educacionales por parte de proveedores extranjeros. Cada país ha desarrollado una lógica distinta para impulsar la liberalización de su educación superior, respondiendo a incentivos económicos, a las ventajas asociadas a los intercambios con estudiantes de otras culturas y a la sociedad del conocimiento (Knight, 2002).

Van der Wende y Huisman indican que en el proceso de Bolonia se ha ido legitimando más la lógica económica, relacionada con la necesidad de incrementar la competitividad de la educación superior europea frente a otros sistemas, tales como el estadounidense. Dicha competitividad se traduce en el potencial para atraer alumnos de otras regiones y aumentar la capacidad de la fuerza laboral europea. Según los autores, el predominio de una mentalidad económica ha permitido mayor fluidez en la convergencia de la educación superior europea, dando mayor autonomía, en el entendido que "...permitiría a las instituciones estar mejor equipadas para responder a las exigencias del medio internacional, nacional y regional (2004, p. 350)".

Las políticas públicas que sucedieron a Bolonia redujeron las aprensiones y reservas acerca de la intervención de la Unión Europea y de la Comisión (agente supranacional) en las políticas de educación superior, nacional e institucionalmente. El proceso de Bolonia da cuenta de una relación más bien armónica entre los actores. En efecto, la Comisión Europea, a través de suficientes incentivos económicos, ha fomentado confianza entre los distintos actores y, consecuentemente, ha facilitando la coordinación de las políticas conducentes a la creación del Espacio Europeo de Educación Superior. La Declaración ha sido articulada en términos suficientemente amplios como para "...otorgar a los Estados y a las

instituciones un grado suficiente de libertad para experimentar giros en sus respectivas políticas públicas, usando a esta Declaración como instrumento de legitimación (Van der Wende & Huisman, 2004, p. 353)”.

Esta perspectiva ha sido confirmada por Miclea, en su análisis sobre el impacto del Bolonia en nueve instituciones de educación superior, señalando que “...antes de pasar al ámbito de los respectivos sistemas de educación superior, el espíritu de Bolonia debe ser aceptado institucionalmente. Son las instituciones quienes tienen la responsabilidad de reformar los aspectos internos de la vida académica con mayor capacidad para promover la ejecución de dicha Declaración (2003, p. 265)”.

En consecuencia, es posible plantear que la Declaración de Bolonia y las políticas públicas que le sucedieron, a pesar de involucrar una intrincada red de actores, han dado curso a un proceso relativamente exitoso. Ello se explica, en parte, por la confianza establecida entre los distintos actores, el grado de flexibilidad del que los Estados y las instituciones han gozado para diseñar sus propias respuestas frente a los cambios y, finalmente, por el apoyo financiero que ha brindado la Unión Europea durante este proceso.

Un segundo aspecto asociado a esta Declaración, consiste en la relevancia que ha cobrado en el interés público el debate acerca de la internacionalización de la educación superior. Antes de Bolonia, los temas que ocupaban la agenda de las autoridades de las instituciones de educación terciaria podían resumirse en: educación y desarrollo económico, equidad de oportunidades, mejoramiento de la enseñanza, educación y mercado laboral, subsidios estatales, entre otros (Teichler, 2004). Bolonia, al incorporar el tema de la internacionalización, no sólo expandió la agenda de las instituciones de educación superior, sino que, además, reestructuró el orden de prioridades.

La internacionalización de la educación superior se vincula a la creciente desregulación de la enseñanza superior y a la búsqueda de recursos económicos frescos, en tiempos en que los fondos públicos destinados a esta modalidad de enseñanza comienzan a ser cada vez más escasos. Skolnikoff (1994) argumentó que la internacionalización responde principalmente, en distintos grados y matices, a una lógica económica. Van der Wende (2001a; 2001b) constató que la internacionalización ha ido cobrando mayor importancia en las reformas de educación superior a partir de la Declaración de Bolonia, y su definición se ha ido ampliando con el tiempo. En un estudio sobre Europa, previo a esta Declaración, Kalvemar y Van der Wende (1997) observaron que la internacionalización era un tema marginal, y que en aquellas instituciones donde estaba presente se refería exclusivamente a la movilidad estudiantil. Finalmente, el estudio informó que, en la mayoría de los casos, la internacionalización se albergaba mayoritariamente en los ministerios de relaciones exteriores y, sólo en muy pocos, en los ministerios de educación. Asimismo, las políticas públicas raramente incluían internacionalización y en su discusión había una total ausencia de instrumentos propios de estas políticas, tales como planificación, financiamiento, evaluación y regulación.

A partir de Bolonia, sin embargo, la definición de internacionalización en la educación superior se amplió desde una visión tradicional, asociada exclusivamente a la movilidad de estudiantes, hacia otra más estratégica, que guarda relación con las políticas nacionales e institucionales. Se espera que, en un futuro próximo, la internacionalización de la educación superior vaya asumiendo un rol cada vez más central, debido a: la creciente demanda por competencias generales en los graduados de las universidades, como resultado de la globalización de las economías; los crecientes niveles de especialización e inversión en la investigación avanzada que requieren cada vez más de la cooperación internacional; la atracción de mayor número de alumnos y académicos extranjeros (lo que ha ido cobrando cada vez más un valor económico); el uso

de las tecnologías de la comunicación e información en la educación, que ha hecho más difuso el papel de los gobiernos y de las fronteras nacionales.

Van der Wende ofreció una nueva definición de internacionalización en los siguientes términos: "...consiste en cualquier esfuerzo sistemático y sostenido que persigue aumentar la capacidad de respuesta de la educación superior ante las exigencias y desafíos de la globalización de la sociedades, economías, y mercados laborales (2001a, p. 253)".

Los eventos que sucedieron a la Declaración de Bolonia fueron caracterizados por Teichler (1999) en tres saltos cualitativos, que guardan relación con el creciente apoyo a la internacionalización de la educación superior en los Estados adscritos a las transformaciones suscitadas por Bolonia. Estos cambios pueden resumirse de la siguiente manera:

- Desde una cooperación y movilidad internacional vertical hacia el dominio de relaciones internacionales entre pares.
- Desde acciones internacionales casuísticas hacia políticas sistemáticas de internacionalización.
- Desde actividades internacionales desconectadas entre sí hacia una política de internacionalización integrada para la educación superior.

Sobre la mayor sistematización de la internacionalización de educación superior, Van der Wender agregó "...la internacionalización en Europa se ha ampliado [...] hacia estrategias que incluyen el desarrollo de currículos, aseguramiento de la calidad y el uso de las nuevas tecnologías de la información [...] En el plano institucional, la tendencia es hacia un enfoque más estratégico de la internacionalización, con mayores conexiones hacia las áreas de políticas públicas (2001a, p. 250)". En suma, la Declaración de Bolonia ha legitimado la internacionalización de la educación

superior, en las respectivas instituciones como una estrategia de desarrollo organizacional y en el ámbito nacional como una dimensión fundamental que informa y retroalimenta las políticas públicas.

Bolonia y la creciente competitividad en la educación superior

Conviene, asimismo, examinar al proceso de Bolonia a la luz de la competitividad en la educación superior. Uno de los objetivos inherentes de la Declaración ha sido aumentar este rasgo en la educación europea. Entender este aspecto nos sitúa nuevamente bajo la rúbrica de la globalización, en una lógica económica y, específicamente, en la creciente comercialización de los servicios de educación superior. En el caso de la Unión Europea, hasta ahora las políticas han estado enfocadas en fomentar la convergencia y, de ese modo, volver a hacer de Europa un espacio atractivo de educación superior.

En cuanto a convergencia de sistemas educacionales, las políticas públicas se han centrado en la comparabilidad y armonía de los grados y diplomas. Luego de la Declaración se ha ido gestando una amplia aceptación a la creación de tres ciclos universitarios, medidos por unidades o créditos académicos, válidos tanto nacional como institucionalmente. Con todo, las políticas dirigidas a aumentar el atractivo internacional de la educación superior europea tienen el mayor interés para este análisis. Bolonia define competitividad de un sistema educacional según la capacidad de atraer estudiantes y académicos de otras regiones: "...debemos asegurarnos de que el sistema de educación superior europeo adopte un grado de atracción en el mundo, equivalente a nuestras extraordinarias tradiciones culturales y científicas". Esta afirmación es una aceptación abierta de que Europa ha perdido su posición como destino preferido en materia de educación superior (Van der Wende, 2000).

Existen claros incentivos económicos para aumentar el grado de atracción de un sistema de educación superior. La Asociación de Educadores Internacionales (NAFSA) reportó que Estados Unidos, en 2004, recibió 18 mil millones de dólares por concepto de matrícula y gastos de manutención de los 572.509 alumnos internacionales matriculados en universidades estadounidenses. Aproximadamente el 73% de estos ingresos son recursos provenientes del extranjero, lo que convierte a la educación superior en un medio de exportación de servicios, cuyo aumento no reduce la capacidad de otros sectores. Por lo tanto, la exportación de servicios educacionales provoca un efecto multiplicador en las economías nacionales y, consecuentemente, resulta atractiva para cualquier país. Por esta razón, ha aumentado la competencia por atraer alumnos extranjeros en los últimos años, y países como Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido han liderado en políticas públicas en esta dirección (Altbach, 2004b). Europa no ha estado ajena a esta carrera y Bolonia busca ampliar su participación en el creciente mercado de la educación internacional. En el ámbito de la competitividad, es probable que, en el futuro, las políticas públicas giren su atención hacia temas que podrían provocar un menor consenso político, como es el caso del aseguramiento de la calidad y de la transferencia del conocimiento.

Conclusiones y alcances para Chile

A modo de conclusión, se sugieren algunos alcances que ha tenido la Declaración de Bolonia en el debate de la educación superior mundial y, en la medida de lo posible, se procura establecer relaciones con la situación actual de la educación superior en Chile.

En primer lugar, el caso de Bolonia constituye un fenómeno de evidente interés, pues se trata de una red de voluntades políticas donde diversos actores han acordado adoptar transformaciones que podrían ser las más determinantes en la historia contemporánea europea de la educación terciaria. Pese a la voluntad política, el éxito de esta transformación ha estado marcado por la fuerza de

las políticas públicas, que, en el caso europeo, han sido congruentes en los distintos niveles donde éstas se formulan: supranacional, nacional e institucional. Por cierto, este ha sido un proceso no exento de complicaciones; sin embargo, la articulación de dichas políticas públicas, en sus distintos niveles, ha permitido encauzar el proceso sin sacrificar con ello la soberanía de los Estados nacionales ni la autonomía de las instituciones de educación superior. La confianza creada entre los distintos actores se eleva como componente esencial, tanto en el diseño como en la ejecución de estas políticas. En mayo de 2003 un grupo de universidades chilenas, tradicionales y privadas, junto con representantes del sector público, manifestaron, en la “Declaración de Valparaíso”, la voluntad política de crear instancias de diálogo para iniciar cambios curriculares que busquen mayor sintonía con el modelo propuesto por la Declaración de Bolonia. Ahora dicha voluntad debe materializarse en acciones.

En segundo lugar, el proceso de Bolonia ha legitimado el tema de la internacionalización de la educación superior y lo ha situado en el centro del debate acerca de las políticas públicas nacionales y en el *management* de esta clase de instituciones. La internacionalización es un componente esencial tanto en la integración regional como en la definición de competitividad del Espacio Europeo de Educación Superior y de las respectivas instituciones. Las políticas públicas enmarcadas en el proceso de Bolonia indican que la definición de internacionalización se ha ido ampliando y que su ejecución ha consistido en estrategias integrales de desarrollo institucional, afectando, directa o indirectamente, a todas sus funciones (docencia, investigación y servicios). Sería aventurado afirmar que este debate ha sido ya acogido por alguna institución chilena con la profundidad reflejada en el proceso de Bolonia.

Finalmente, Bolonia sugiere nuevas definiciones para la educación superior en el siglo XXI. Suscribe la mentalidad económica que se ha impuesto como resultado de la globalización

y de la tendencia tan debatida a liberalizar el comercio de los servicios educacionales. Invita a reflexionar sobre el futuro del sistema de educación superior de Chile y, particularmente, acerca del rol de las políticas públicas en materia de educación terciaria, para asegurar e incrementar la competitividad mundial del país.

Referencias bibliográficas

- Altbach, P. (2004a). *Globalization and the university: Myths and realities in an unequal world*, *Tertiary Education and Management*, 10 (1), pp. 3-25.
- Altbach, P. (2004b, May - April). Higher education crosses borders, *Change*, 36 (2).
- De Wit, H. (2002). *Internationalization of higher education in the United States of America and Europe: a historical, comparative, and conceptual analysis*, Greenwood Press, Connecticut.
- Dronkers, J. (1993). The causes of growth of English education in the Netherlands: class of internacionalisation, *European Journal of Education*, 28 (3).
- Huisman, J. & Van der Wende, M. (2004). The EU and Bologna; are supra and international initiatives threatening domestic agendas? *European Journal of Education*, 39 (3), pp. 349-357.
- Kalvemar, T. y Van der Wende, M. (1997). *National policies for the internationalization of higher education in Europe*. Hogskoleverket Studies. Swedish National Agency for Higher Education, Estocolmo.
- Knight, J. (1997). Internationalization of higher education: A conceptual framework. En: Knight & De Wit (eds.) *Internationalisation of higher education in the Asian Pacific countries*. European Association of International Education, Amsterdam.
- Knight, J. (2002, Fall). Trade Talk: An Analysis of the impact of trade liberalization and the General Agreement on Trade in Services on higher education, *Journal of Studies in International Education*, 6 (3), pp. 209-229.
- Miclea, M. (2003, October). Institutional-level reform and the Bologna process: the experience of nine universities in south east Europe. *Higher Education in Europe*, 28 (3), pp. 259, 272.
- Reichert y Tauch (2005). *Trends IV: European Universities implementing Bologna*, EUA.

- Skolnikoff, E. (1994). Internationalization of the research university. En Cole, J.; Barber, E.; Graubard, S. (eds.) *The research university in a time of discontent*, The John Hopkins University Press, Baltimore, pp. 333-390.
- Teichler, U. (1999). Internationalisation as a challenge for higher education in Europe, *Tertiary Education and Management*, 5, pp. 5-23.
- Van der Wende, M. (2000). The Bologna declaration: Enhancing the transparency and competitiveness of European higher education. *Higher Education in Europe*, 25 (3), pp. 305-310.
- Van der Wende, M. (2001a). Internationalisation policies: about new trends and contrasting paradigms. *Higher Education Policy*, 14, pp. 249-259.
- Van der Wende, M. (2001b). The international dimension in national higher education policies: what has changed in Europe in the last five years? *European Journal of Education*, 36, (4).