

# **LAS POLÍTICAS DE CONVERGENCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: UN ESTUDIO COMPARADO ENTRE EL PROCESO DE BOLOGNA Y EL MERCOSUR**

JAVIER PABLO HERMO  
ANTONI VERGER

## **Resumen**

El documento analiza dos procesos de regionalización y convergencia de la educación superior: el del Sector Educativo del MERCOSUR en América Latina y el Proceso de Bologna en Europa. El análisis que se realiza en el documento tiene dos dimensiones diferentes. La primera de ellas consiste en la comparación del contenido y la evolución de los dos procesos. Entre otras cosas, apoyamos la comparación mediante el uso de las teorías sobre la globalización y regionalización. La segunda dimensión de análisis se centra sobre las 'influencias externas' que afectan a ambos procesos y, concretamente, sobre las implicaciones políticas de la interacción entre ellos. En este sentido, mostramos cómo y de qué formas el Proceso de Bologna ha llegado a ser muy influyente en el campo de la educación superior de América Latina. Concluimos que regionalismo y globalización no son proyectos políticos incompatibles, por lo menos en el dominio de la educación superior. Más bien, pareciera ser que Bologna actúa como una especie de 'regionalismo globalizado' que empuja para la convergencia de los sistemas de educación superior a nivel mundial.

Palabras clave: estudios comparados, globalización, internacionalización, regionalismo y convergencia de la educación superior

## **Introducción**

Los procesos de internacionalización de la educación superior de mayor impacto se llevan a cabo a nivel regional. Este trabajo analiza dos procesos específicos de regionalización de la educación superior: el Proceso de Bologna que se lleva a cabo en Europa y la convergencia de políticas del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) en Sudamérica. En concreto, nuestro estudio se centra en el análisis de la constitución y desarrollo de estos espacios regionales de educación superior, poniendo énfasis en el contexto socio-económico y político.

En este artículo pretendemos explorar, en primer lugar, cómo los procesos de convergencia de la educación superior analizados están afectados, directa e indirectamente, por estructuras y procesos sociales, políticos y económicos. En concreto, hipotetizamos que la forma y contenido de los proyectos de regionalización de la educación superior están vinculados a las prioridades económicas y comerciales de las mismas regiones en las que se insertan. En segundo lugar, los procesos de regionalización educativa se llevan a cabo en un mundo cada vez más globalizado e interconectado. Es en este contexto donde cristalizan también dinámicas en las que las regiones pasan a ser fuentes de influencia externa para otras. Por ello, en este artículo adoptamos también una perspectiva interregional con la que entender cómo los procesos de regionalización educativa se influyen y constituyen mutuamente.

El artículo se estructura en cuatro puntos. En el primero desarrollamos nuestro marco teórico y la perspectiva de análisis. Los puntos 2 y 3 contienen los datos y el material empírico. En ellos exploramos con detalle el Proceso de Bologna y el MERCOSUR-educativo respectivamente. Específicamente, exponemos los orígenes, los actores y los eventos que han resultado clave en la constitución de cada uno de los proyectos de regionalización educativa, así como la forma y contenido que han adoptado. Contextualizamos además estos elementos en los marcos regionales más amplios en los que se desarrollan. De manera transversal a ambos procesos analizados, adoptamos la perspectiva interregional con la que explorar los

mecanismos y espacios de influencia externa entre ambos proyectos regionales. En el último punto analizamos y discutimos los resultados obtenidos desde una perspectiva comparada.

## **1. Marco Teórico**

### ***1.1. Globalización, regionalismo y educación superior***

Uno de los debates teóricos clave sobre la globalización se centra en *la escala* a la que se llevan a cabo los procesos actuales de internacionalización, tanto política como económica. En gran medida, dicho debate se centra en la rivalidad y la tensión existente entre las escalas global y regional<sup>i</sup>. Dicha tensión se ha puesto muy de manifiesto en el campo comercial, pero también cristaliza en otros ámbitos de política sectorial como el de la educación superior.

A escala global, encontramos sobre todo procesos de generación de interdependencia de escasa vinculación política. A dicha escala, el actor más relevante es la UNESCO, que promueve foros de debate y grandes congresos sobre educación superior. Algunas declaraciones de grandes principios sobre la educación superior o la definición de líneas guía no vinculantes sobre calidad educativa tienen también un ámbito *global* (UNESCO 1998; UNESCO, 2005). Pero ninguno de estos espacios o instrumentos se traduce automática o directamente en medidas de política. Probablemente, el AGCS de la OMC es el único instrumento global o de carácter multilateral que cuenta con el potencial de afectar los sistemas de educación superior a gran escala. Aún así, muchos países están evitando comprometer la educación superior en este acuerdo (sea porque son cautos a la hora de introducir la educación en el ámbito de un acuerdo comercial, o sea porque las negociaciones a nivel de la OMC no avanzan al ritmo esperado) (Bizzozero y Hermo, 2009; Verger 2009).

En cambio, un amplio conjunto de procesos de internacionalización de la educación superior con un impacto más tangible se desarrollan en el ámbito regional. Nos referimos, por ejemplo, a las convenciones regionales de la UNESCO sobre reconocimiento de títulos y calificaciones (que tienen carácter vinculante),<sup>ii</sup> a redes o iniciativas para la integración de estándares de calidad a nivel regional o a proyectos para la armonización de políticas y la creación de espacios comunes de educación superior como en los que nos centramos. Lo mismo sucede con decenas de acuerdos de libre comercio que contemplan la educación superior y que se aprueban año tras año (a fecha de hoy, unos doscientos se encuentran vigentes).<sup>iii</sup>

¿A qué se debe que los proyectos de educación superior regionales sean más “exitosos” que los globales? Una explicación plausible sería que, al igual que sucede con temas comerciales (que han sido mucho más estudiados desde esta perspectiva), la respuesta se encuentre en los elementos constituyentes de los ordenes territoriales, sean regionales o de carácter global. Por elementos constituyentes nos referimos a la estructura, la gobernanza y la legitimidad de dichos ordenes territoriales (Hettne, 2005). Dichos elementos están mucho mejor definidos y aceptados por las partes en la escala regional que en la global. Por lo que se refiere a la *estructura* (es decir, la manera como las unidades del sistema están relacionadas), los ordenes regionales se estructuran a partir de relaciones de poder más equilibradas que en el ámbito global, donde la disparidad entre las partes es obviamente mayor. Esta regla no remite únicamente a cuestiones de poder económico y militar, sino que también de poder simbólico. Los miembros de una misma región acostumbran a tener importantes conexiones históricas y culturales (Held, 1999). En cambio, a nivel global, los valores, cosmovisiones, epistemologías u otro tipo de ideas que provienen de occidente y, en concreto, del mundo anglosajón son claramente dominantes. Los elementos culturales e identitarios son especialmente sensibles en procesos de integración supra-estatal de políticas públicas o de mercados de servicios que tienen una relación tan directa con la cultura como son los servicios educativos (Kelsey 2008; Verger 2009). Por lo tanto, en términos de estructura, el ámbito regional es más conductivo a procesos de integración o coordinación de sistemas universitarios que el global. Algo similar sucede en términos de *gobernanza*, es decir, en relación a los sistemas de toma de decisiones

y de coordinación política entre los estados. Por una cuestión de escala, aunque también de proximidad cultural y equilibrio de poder, es más factible que en el ámbito regional los sistemas de gobernanza sean más efectivos y eficientes. Finalmente, a nivel de *legitimidad*, es decir, en términos de las bases por las que el sistema es aceptable para las unidades que lo constituyen (Hettne, 2005), el espacio regional también cuenta con cierta ventaja. En este sentido, los procesos regionales acostumbran a ser iniciados de manera voluntaria por los países miembros, mientras que los globales (como la constitución de mercados abiertos a escala planetaria) suelen ser percibidos como una imposición de los países ricos o los organismos internacionales. Además, los proyectos políticos regionales cuentan con raíces más profundas en las estructuras domésticas y acostumbran a respetar en mayor medida los intereses de coaliciones locales (Jayasuriya 2003). Por todos estos motivos, los países, sobre todo los del Sur, estarían más dispuestos a integrar o generar interdependencias en políticas de educación superior (o en otros ámbitos de política) en el nivel regional que en el global.

### ***1.2. Inter-regionalismo y otras influencias externas en el campo educativo***

Una premisa central en el marco de nuestra perspectiva es que las políticas educativas no sólo dependen de los propios sistemas, sino que las agendas educativas son afectadas por eventos y procesos de carácter extra-educativo (Dale and Robertson, 2007).

Por otro lado, en una economía cada vez más globalizada, los problemas que conforman la agenda política en educación y que deben solucionar los estados se definen, cada vez más a menudo, en escalas supra-nacionales y en el contexto de organismos internacionales (Mundy, 1998). En muchos de ellos la educación no es tratada como un tema en sí, sino como un recurso para afrontar otros temas (Jones, 2007), como son la pobreza, el crecimiento económico o el desarrollo de economías del conocimiento.

Las influencias externas en la educación tienen una doble naturaleza. Por una parte, la influencia puede ser *directa* como sucede, por ejemplo, con las condicionalidades en materia educativa que establecen algunos organismos internacionales o países donantes para el acceso al financiamiento. En este caso, existe una correspondencia estricta entre las medidas políticas internacionales y los efectos derivados de las mismas en el campo educativo doméstico. Por otra parte, la influencia externa puede ser *indirecta*. En este caso, la influencia deriva de cambios más amplios que la globalización (o agentes internacionales concretos) generan en la esfera socio-económica y que alteran las condiciones estructurales de la gobernanza educativa. Dichos cambios influyen indirectamente, pero no por ello de manera menos relevante, en el campo educativo.<sup>iv</sup>

En este trabajo, en primer lugar, nos interesa explorar cómo afecta la naturaleza comercial y económica de la mayoría de procesos regionales a los procesos de convergencia de la educación superior. Se trataría de analizar una serie de efectos en la educación, mayoritariamente de naturaleza indirecta, originados por el hecho de que los proyectos políticos regionales tienen un origen marcadamente comercial.

En segundo lugar, otra dimensión importante a la hora de analizar las influencias externas consiste en que las mismas regiones pueden devenir fuentes de influencia en otras regiones. Para ello, este artículo analiza también la constitución de procesos regionales desde una perspectiva interregional. El fenómeno del interregionalismo se origina, precisamente, como consecuencia de la política exterior de la UE y de su preferencia por relacionarse con actores regionales en lugar de estatales (Hettne, 2005). Actualmente, la UE mantiene relaciones comerciales y de otro tipo con regiones como el ASEAN, el SADC o el mismo MERCOSUR. Esta política europea ha favorecido el reconocimiento político de actores y procesos regionales y que otras regiones hayan seguido similares criterios.

Los estudios de caso que nos ocupan son interesantes desde el punto de vista del interregionalismo en el sentido que uno de los casos analizados, el Proceso de Bologna, es

promovido por sus protagonistas como un proyecto de gran éxito que debe ser exportado a otras regiones. De hecho, Europa invierte muchos recursos e impulsa un amplio abanico de iniciativas para promover procesos de integración educativa *a la Bologna* (Zgaga, 2006).

Finalmente, más allá de políticas estatales y supra-estatales, cabe reconocer que los mismos centros de educación superior pueden ser objeto de influencia externa. Este tipo de influencias son tan antiguas como la universidad misma. A lo largo de la historia, las universidades han tendido a replicar modelos exitosos y a reproducir prácticas ya instaladas en otras instituciones, incluso mucho antes de que los propios estados nacionales se constituyeran. En buena medida ello estaba vinculado con la circulación internacional de profesores y estudiantes, aunque también con el carácter universalista de la enseñanza universitaria.

Las funciones básicas, los insumos y los productos universitarios son muy similares a lo largo y ancho del globo. Ahora bien, cada vez más, aspectos de mayor variabilidad contextual como la estructura de las carreras, los diseños curriculares, las metodologías de enseñanza-aprendizaje, las líneas de investigación o la formación docente tienden a converger también. La emulación, el intercambio, la adopción de programas comunes y la movilidad entre instituciones, entre otros mecanismos, contribuye a que se produzca (o a que aumente la predisposición) dicha convergencia de modelos universitarios a escala internacional.

## **2. El Proceso de Bologna**

### ***2.1. Origen y gobernanza del proceso de Bologna***

La UE es un proceso de integración regional pionero y, actualmente, uno de los que se encuentra en un estadio más avanzado. En determinados ámbitos de política, la UE actúa como un mecanismo de integración, y en otros únicamente de coordinación entre los países miembros. Éste sería el caso de las políticas de educación superior, que no están integradas a nivel europeo, a diferencia de lo que sucede por ejemplo con la política comercial o agrícola. No obstante, la UE y, concretamente, la Comisión Europea cuentan con una larga trayectoria de intervención en la materia. Así, a pesar de no tener competencias formales en la materia, la Comisión juega un papel importante en la gobernanza educativa a través de mecanismos de financiación, aunque también de difusión de normas e ideas.

Muy a menudo se identifica el Proceso de Bologna con la UE, aunque éste trasciende el ámbito territorial de la Unión. Sin embargo, la UE y algunos de sus miembros más destacados han actuado como promotores y catalizadores clave de este proceso de regionalización de la educación superior. Así, la declaración que precede a la de Bologna, conocida como Declaración de Sorbona, fue firmada en el año 1998 e impulsada por los ministros de educación del Reino Unido, Italia, Alemania y Francia.<sup>v</sup>

Por su parte, la Declaración de Bologna fue firmada por 29 países europeos al año siguiente. En ella, los firmantes se comprometen a llevar a cabo las reformas necesarias para constituir un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Los problemas que se pretenden solucionar con el proceso de Bologna son la comparabilidad de títulos y la competitividad de la universidad europea en un mundo globalizado. Para abordar dichos problemas, se adoptó un programa que pretendía: a) La adopción de un sistema para hacer las titulaciones interpretables y comparables a escala europea, el cual se fundamentaría en una estructura de tres ciclos; b) El establecimiento de un sistema de créditos común que facilitara la movilidad; c) La promoción de la misma mediante la eliminación de obstáculos y favoreciendo el reconocimiento de certificados; d) La cooperación internacional en aseguramiento de la calidad para desarrollar metodologías y criterios comparables y compartidos; e) La promoción de la dimensión europea en educación superior en relación a un amplio tipo de medidas.

La realización de este ambicioso proceso de coordinación de políticas a escala europea cuenta con una fecha límite, el año 2010. Por lo tanto, en caso de que se cumpliera con esta meta, el

proceso se habría cumplimentado en un tiempo récord de once años. Actualmente, el EEES cuenta con 45 países y con la Comisión Europea como miembros de pleno derecho. El principal espacio de deliberación y monitorización del proceso de Bologna son las conferencias ministeriales bianuales. Éstas se han llevado a cabo en Praga (2001), Berlín (2003), Bergen (2005), Londres (2007) y Lovaina (2009).

En términos de gobernanza de Bologna, destacan dos cuestiones. En *primer lugar*, la activa participación de actores no estatales en materia de deliberación y monitoreo. Así, asociaciones que representan diferentes intereses en el campo de la educación superior a escala europea participan en calidad de miembros observadores en las conferencias ministeriales y en los grupos de trabajo asociados. Entre ellas, se encuentran los sindicatos de profesores (representados por *Education International*), los sindicatos de estudiantes (por ESU), las agencias de calidad (ENQA), la patronal empresarial europea (UNICE) y las asociaciones de universidades (EUA y EURASHE). Cada uno de estos actores actúa en el ámbito territorial europeo, aunque, a su vez, cada uno de ellos está integrado por actores cuya representatividad y ámbito de trabajo se sustenta en el ámbito nacional. De esta manera, se refuerza la gobernanza multi-nivel del proceso. Además, algunos de ellos, como la ENQA o la EUA, han sido redimensionados a raíz del mismo proceso de Bologna y de la necesidad de contar con interlocutores educativos que trabajen sobre determinados temas o representen determinados intereses a escala europea. Aunque los actores no-gubernamentales no cuentan con la capacidad de tomar decisiones políticas en el contexto de Bologna, que es una capacidad reservada a los estados, tienen la oportunidad de influir en la agenda o de enmarcar determinadas decisiones<sup>vi</sup>. Entre estos actores destaca el papel jugado por las universidades. Así, un aspecto clave para la implementación de Bologna ha sido el trabajo realizado por éstas en el marco del proyecto Tuning. En este proyecto se han implicado un total de 175 universidades europeas, tanto de manera individual como colegiada, con el objetivo de sintonizar las políticas universitarias en varias dimensiones y desarrollar así las líneas de acción contempladas por Bologna. De esta manera, las universidades europeas han asumido en primera persona la responsabilidad de aterrizar la Declaración de Bologna a la práctica.

La *segunda cuestión* a destacar en materia de gobernanza es que la agenda de Bologna es común a todos los países participantes, aunque su implementación se lleva a cabo de manera descentralizada en el nivel estatal y sub-estatal. Por lo tanto, nos encontramos ante un proceso de armonización y de coordinación de políticas a escala europea que cuenta con la participación voluntaria de los países miembros y en el que las decisiones de política no son prescritas a nivel supra-estatal. La recontextualización de Bologna depende mucho de escenarios institucionales y de culturas organizativas locales, así como de correlaciones de fuerza entre las partes interesadas en el campo educativo nacional. Por ejemplo, en el Sur de Europa, la implementación de Bologna está resultando más conflictiva que en la Europa del Norte debido a que supone mayores retos y cambios más drásticos. Es más, el proceso de Bologna es en ocasiones utilizado como un dispositivo legitimador por parte de gobiernos estatales o locales para impulsar políticas que no necesariamente están vinculadas a él.

Sin embargo, a pesar de la relevancia de la escala estatal por lo que respecta a la recontextualización, el proceso es claramente monitorizado y enmarcado a escala europea a través de informes, conferencias, comunicados, declaraciones, etc. que se articulan en las reuniones ministeriales bianuales u en otros espacios paralelos. Algunos autores señalan la rendición de cuentas que se genera en estas reuniones ministeriales como el principal mecanismo de gobernanza y de control entre países (Jayasurya, 2009)

## **2.2. Evolución de la agenda de Bologna: el rol clave de la Comisión Europea**

Al repasar los comunicados emitidos en las reuniones ministeriales bianuales desde una perspectiva histórica, se pone de manifiesto que la agenda del proceso de Bologna se ha ido

incrementando de manera que se han introducido temas como la dimensión social (Wachter, 2004) o la idea del *lifelong learning* (Jakobi and Rusconi, 2009). Sin duda, a lo largo del proceso se han intentado reconocer las diferentes ideas e intereses de las partes que lo integran. No obstante, como señalan diversos autores, el cambio más sustantivo que ha sufrido la agenda Bologna en lo que lleva de recorrido se encuentra en el estrechamiento de los vínculos con la estrategia de Lisboa de la UE (Wolf, 2009; Keeling, 2006 y Dale, 2007). En la Cumbre de Lisboa celebrada en el año 2000, la UE definió que Europa debería convertirse en la economía del conocimiento más dinámica del mundo (Keeling, 2006). La educación jugó un papel central en las discusiones que se llevaron a cabo en dicha Cumbre, lo cual se vio reflejado en las expectativas que se depositaron en la educación a la hora de definir la que sería la Estrategia de Lisboa (European Council, 2000). Las universidades son un elemento clave para el éxito del programa “modernizador” que conlleva la Estrategia de Lisboa, ya que se trata de instituciones clave para las ‘economías del conocimiento’.

Para entender este giro, resulta fundamental analizar el papel jugado por la Comisión Europea a lo largo del proceso. En Bologna, la Comisión participa en calidad de miembro de pleno derecho, siendo el único actor no-estatal (en términos escalares) que cuenta con este estatus. Desde el inicio del proceso, la Comisión ha tenido un papel relevante en aspectos operativos. Por ejemplo, el sistema de créditos ECTS adoptados por Bologna había sido desarrollado anteriormente por la Comisión a través del programa ERASMUS. Con el paso del tiempo, la participación de la Comisión se ha redimensionado y ha adquirido un carácter más político.

En los últimos años, la Comisión ha sabido aprovechar las ventanas de oportunidad política abiertas por Bologna para extender su ámbito de influencia en el campo de la educación superior europea. Entre otras cosas, ha alineado sus actividades propias en el campo de la educación superior con el proceso de Bologna. Además, en cierta manera, ha cooptado al EEES para diseminar e impulsar sus prioridades en el campo universitario (como la agenda europea de investigación liderada por la misma Comisión) y, sobre todo, para poner al EEES a trabajar al servicio de la Estrategia de Lisboa (Huisman and Van Der Wende, 2004). Ahora bien, es de justicia mencionar que la implicación y el interés de la Comisión en la educación superior van más allá de Bologna. De hecho, en el activismo y en la capacidad de financiación de la Comisión en materia de educación superior (al que hemos hecho referencia anteriormente) se encuentra su principal fuente de poder y de legitimidad de cara a la comunidad universitaria a la hora de participar en la gobernanza de Bologna.

Uno de los instrumentos centrales para el desarrollo de la Estrategia de Lisboa es el *Open Method of Coordination*, que se basa en los mecanismos del *benchmarking*, la difusión y el aprendizaje entre iguales, el establecimiento de estándares y la revisión continua de la consecución de objetivos por parte de los países miembros. Este método, cuya supervisión recae en la Comisión, ha demostrado una gran efectividad a la hora de coordinar varias medidas de política económica y social entre los miembros de la UE. Aunque la educación no es una de las áreas en el que este método ha sido más empleado, ha servido para generar conciencia entre los países miembros sobre el vínculo entre educación y empleo, la europeización de la I+D o la importancia de la investigación para la competitividad.

Otras fuentes de influencia con las que cuenta la Comisión son la diseminación de ideas a través de influyentes comunicados (véase EC, 2003a; 2003b; 2005), o a través de seminarios internacionales sobre temas relacionados con el proceso de Bologna que se llevan a cabo de forma paralela a los espacios ministeriales oficiales (Wachter, 2004). La Comisión, como ente financiador, también ha alineado el proyecto Tuning, creado para asistir la implementación práctica de Bologna, con la estrategia de Lisboa.<sup>vii</sup>

A través de estas iniciativas, la Comisión, en coherencia con las metas de la estrategia de Lisboa, ha puesto énfasis en la empleabilidad y, en general, en fomentar que las instituciones universitarias sean más sensibles a las necesidades de la industria (EC, 2003a). Además,

recomienda (y aboga por) políticas concretas como sistemas salariales de los académicos vinculadas a la productividad, incentivos fiscales para la cooperación universidad-empresa y fórmulas de financiamiento para las universidades en función de resultados (Keeling, 2006). En general, la Comisión apuesta por políticas de financiamiento que provean incentivos para las universidades y los grupos e individuos que las integran para innovar y proveer servicios de educación e investigación de alta calidad (Dale, 2007).

Por otro lado, la Comisión puso énfasis en alinear el EEES al Espacio Europeo de Investigación, en su esfuerzo de adaptar la investigación universitaria a las demandas de la Economía (Dale, 2007). La estrategia de Lisboa sobredimensiona de tal manera los vínculos universidad-empresa y el rol de la universidad en la competitividad económica que pareciera que el principal foco del proceso de Bologna, desde el punto de vista de la UE, fuera la misma economía europea (Keeling, 2006). Obviamente, la Comisión no tiene la capacidad de imponer el 100% de sus preferencias y sus pretensiones topan a menudo con la oposición de las partes interesadas, como las mismas universidades, que se niegan a focalizar sus funciones en los aspectos economicistas a los que parece que se les quiere relegar (Neave, 2003).

### ***2.3. La dimensión externa de Bologna***

El magnetismo de Bologna alcanza tal calado que numerosos países del planeta se están planteando implementar reformas *a la* Bologna (Zgaga, 2006; Olds, 2008; Robertson, 2008; Sirat, 2008). Precisamente, uno de los casos más paradigmáticos se produce en América Latina. Incluso potencias universitarias regionales como Australia quieren asegurar compatibilidad con Bologna para así no quedar fuera de la competencia por estudiantes internacionales (Hartman, 2009) y evitar otros riesgos asociados a ser un “Bologna outsider” (Robertson, 2009). No obstante, la convergencia internacional hacia Bologna no se produce de manera espontánea, ni la emulación es iniciada de manera totalmente voluntaria y exclusivamente por la parte emuladora. El Proceso de Bologna contempla también una estrategia definida para fomentar que esto suceda.

Dicha estrategia, llamada *Strategy for the EHEA in a global setting*, ha sido diseñada por el grupo de trabajo sobre la Dimensión Externa del proceso de Bologna. En la misma se especifican cinco áreas de política centrales que todos los actores implicados (sea al nivel europeo, nacional o institucional) deben impulsar. Estas áreas de política son: mejorar la información sobre el EEES, promover la educación superior Europea para mejorar su competitividad y atractivo internacional; reforzar la cooperación en base a asociaciones; intensificar el diálogo político y; afianzar políticas de reconocimiento de calificaciones. En ella, entre otras cosas, se propone monitorear la percepción externa de Bologna y se anima a las partes implicadas (universidades, profesores, ministerios, gremios, etc.) a rectificar los “falsos mitos” y los “mal entendidos” existentes sobre Bologna en el exterior (BFUG, 2007).

América Latina es una de las regiones con las que Europa se enorgullece de mantener relaciones más intensas en el ámbito universitario. El informe estratégico sobre la ‘Dimensión externa de Bologna’, elaborado por Pavel Zgaga (2006), se hace eco de ello. En relación a dicha región, el informe destaca la creación del espacio común ALCUE (Unión Europea - América Latina y el Caribe). Como muestra de los estrechos vínculos entre las dos regiones, ALCUE ha sido invitada, desde Berlín 2003, a formar parte del proceso de Bologna en calidad de observador. Además, como desarrollaremos en la siguiente sección, Bologna actúa como claro referente para este proyecto de integración europeo-latinoamericana.

## **3. La Educación Superior en el Sector Educativo del MERCOSUR y en el contexto latinoamericano**

### ***3.1. Orígenes y contexto***

Durante la década de los noventa, se introdujeron en la mayor parte de los países de América Latina, una serie de reformas educativas inspiradas en las recomendaciones de organismos financieros internacionales, entre los que destacó el Banco Mundial. Así, un significativo número de países de la región implementó reformas educativas basadas en la descentralización de los sistemas educativos, la privatización del financiamiento o la privatización de la provisión educativa.

En el caso concreto de la educación superior, muchas de estas reformas se centraron en aspectos de evaluación de la calidad y la acreditación por diversos motivos. En primer lugar, a raíz de la crisis de los años ochenta y del consecuente ajuste estructural, las universidades públicas se deterioraron paulatinamente por falta de recursos, a la vez que debían afrontar el reto de una mayor demanda. En segundo lugar, el 'mercado privado' universitario creció de manera espectacular, desordenada y con niveles de control escasos. En este marco, se ensayaron estrategias tendientes a regular y establecer criterios de calidad, lo que llevó a desarrollar políticas de evaluación y acreditación universitarias.

En paralelo, y como consecuencia del nuevo contexto global en el que se insertan las universidades, se han ido desarrollando políticas de internacionalización y convergencia de la educación superior en América Latina y el Caribe. En este sentido, la construcción de ámbitos regionales de integración ha traído aparejada la necesidad de llegar a consensos sobre pautas y políticas de educación superior a implementar en el interior de dichos espacios, sea para poder extraer enseñanzas de la experiencia de los otros países o, más importante aún, para asegurar estándares de calidad equiparables y facilitar la movilidad laboral.

Así, el proceso de creación y desarrollo del Sector Educativo dentro del proceso de integración regional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), es una de las políticas concretas más antiguas en la región y constituye uno de los mayores esfuerzos para coordinación de políticas comunes en sectores no-económicos o no-comerciales.

### **3.2. MERCOSUR y el sector educativo**

El MERCOSUR es un acuerdo de integración económica surgido del Cono Sur americano en 1991 y formado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Posteriormente, Chile (1996), Bolivia (1998), Perú (2003), Venezuela, Ecuador y Colombia (2004), firmaron protocolos adicionales que los asimilaron como "Estados Asociados". El MERCOSUR, más allá de una unión aduanera, se construyó con voluntad de devenir un Acuerdo Político. De allí la temprana preocupación por temas extra-económicos, entre los que destaca la educación.

En diciembre de 1991, los Ministros de Educación del MERCOSUR, firmaron un protocolo de integración que incluyó las siguientes áreas de trabajo:

- Formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración.
- Capacitación de los recursos humanos para contribuir al desarrollo.
- Armonización de los sistemas educativos.

Asimismo, dicho Protocolo resolvió crear la Reunión de Ministros de Educación, con el fin de proponer al Consejo del Mercado Común las medidas tendientes a coordinar las políticas educativas de los miembros. Cabe decir que en MERCOSUR-Educativo, los países asociados de primera generación (Bolivia y Chile) participan en igualdad de condiciones.

En noviembre del año 2000 se acordó una reestructuración del Sector, constituyéndose Comisiones Regionales Coordinadoras de Educación Básica, Superior y Tecnológica, respectivamente. Cada una de ellas se ocupa de definir las políticas en sus respectivas áreas y proponer los cursos de acción a la reunión de ministros. La planificación del trabajo a desarrollar se acuerda en líneas generales en Planes Trienales, cuya primera edición se remonta a 1992-1994. En el ámbito del MERCOSUR Educativo, el área con mayor continuidad y en la que se han producido más avances es el área de educación superior. En dicha área, se contemplan políticas de acreditación, de movilidad y de legibilidad de títulos.



### *Políticas de acreditación y su aplicación hasta la actualidad*

El hecho más destacado de las políticas de convergencia de la educación superior en el MERCOSUR lo ha constituido el desarrollo de un sistema de acreditación común de carreras de grado que, a su vez, ha dado origen a otras políticas conexas y ha generado importantes transformaciones en las instituciones de educación superior.

En el Compromiso de Gramado, firmado por los ministros de educación en el año 2000, se recoge como un objetivo específico: “*Avanzar en el proceso de evaluación y acreditación de carreras de grado y postgrado en el ámbito del MERCOSUR, promoviendo el trabajo conjunto de las Agencias Nacionales de Acreditación*”, así como “*fomentar el libre tránsito de los actores y recursos del sistema educativo, eliminando los obstáculos vigentes*”.<sup>viii</sup>

Esta declaración recoge, a su vez, los principales términos del Memorándum de Entendimiento firmado en 1998 y que dio inicio al proceso que constituyó el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario (MEXA). Éste es un sistema relativamente sencillo. No conlleva la creación de ninguna instancia supranacional a nivel de MERCOSUR, de modo que todo el proceso es conducido por las agencias de acreditación u organismo equivalente a nivel nacional. Las Agencias Nacionales de Acreditación son, entonces, las responsables de realizar los procedimientos comunes acordados y de proponer la resolución sobre acreditación a adoptar. Se estableció la Reunión de las Agencias Nacionales de Acreditación (RANA), pero ésta funciona únicamente como instancia de coordinación del trabajo, sin ninguna otra potestad.

La ejecución del proceso comenzó a desarrollarse a partir de la Reunión de Ministros de Educación de junio de 2002 en Buenos Aires. Allí se aprobaron los estándares para cada carrera, así como todos los documentos y procedimientos necesarios, construidos y revisados entre 1998 y 2002.<sup>ix</sup> También se decidió la aplicación gradual y escalonada del MEXA, comenzando por Agronomía, a partir de octubre de 2002, aunque por demoras se produjeron las primeras acreditaciones recién en 2005. Posteriormente se hizo lo mismo con Ingeniería y Medicina y, más adelante, otras carreras se incorporaron al proceso de acreditación.<sup>x</sup> Recientemente, el MEXA fue transformado en un sistema permanente de acreditación.

El MEXA ha posibilitado el avance de un Programa de Movilidad Académica denominado MARCA (Movilidad Académica Regional en Carreras/Cursos Autorizados), el cual entró en vigor en el año 2005. Un próximo paso que se pretende dar en el proceso de integración, una vez puestas las bases de la acreditación, consiste en la construcción de un sistema de movilidad y transferencia de créditos, como el que se promueve con Bologna. Pero todavía se trata de un proyecto pendiente de realización.

Por lo que se observa, a pesar de que MERCOSUR-Educativo se constituyó casi simultáneamente al Proceso de Bologna, no avanza con la misma celeridad que en Europa. En el marco del MERCOSUR se identifican dificultades para coordinar políticas y para dotarlas del financiamiento necesario. Algunas voces atribuyen estos problemas a la ausencia de una instancia supranacional que catalice e impulse el proceso (Bizzozero y Hermo, 2009).

A continuación exploramos como el espacio educativo de MERCOSUR, directamente, aunque principalmente en calidad de sub-bloque en el contexto Latinoamericano, interactúa y está siendo influido por el proceso de regionalización de la educación superior en Europa.

### ***3.3. Las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe: los espacios comunes en materia de Educación Superior***

Los espacios de intercambio y coordinación en materia de educación superior entre Europa y América Latina son diversos. En ellos participan tanto el MERCOSUR como sus países miembros, aunque, como decimos, trascienden dicho sub-bloque.

Existen dos ámbitos privilegiados para la cooperación, la influencia y la convergencia de políticas entre ambas regiones: a) el espacio iberoamericano, que contempla los países de habla hispana y portuguesa, y deja al margen al Caribe anglófono y francófono; b) los espacios de discusión y asociación abiertos entre la UE, América Latina y el Caribe. Estas discusiones contemplan también relaciones entre la UE y los estados en forma individual, así como entre la UE y sub-bloques como el MERCOSUR.

a) *Iberoamérica*. En el primer espacio encontramos la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), cuyos orígenes se remontan a 1949 y que es una de las vías transatlánticas para la cooperación educativa de mayor trayectoria. Sin embargo, su implicación en temas de educación superior es más bien escasa.

En materia de educación superior a nivel iberoamericano, destaca la creación de la *Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior* (RIACES). RIACES, creada en Buenos Aires en el 2003. Se trata de una asociación de agencias y organismos de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior constituida para promover entre los países iberoamericanos la cooperación y el intercambio en la materia. Las agencias argentina, chilena y mexicana por el lado americano y la española por el europeo han sido especialmente influyentes en RIACES. En los últimos años, la agencia española ha desarrollado políticas tendientes a configurar las ideas y preferencias de los técnicos y líderes de las agencias latinoamericanas, por ejemplo a través de cursos de formación con un marcado sesgo europeo. Así, se ha promovido el modelo europeo como un claro referente de calidad educativa en América Latina. Ello ha cuajado en cierta manera, tanto por razones históricas como porque la región todavía no ha desarrollado un modelo propio. Esto lleva a que muchas de agencias de acreditación latinoamericanas (así como las propias universidades) intenten que las carreras del continente sean aceptables en base a estándares europeos.

b) *ALCUE*. En el espacio de cooperación entre la UE, América Latina y el Caribe, las interacciones en materia de educación superior son mucho más numerosas e intensas. En primer lugar, cabe destacar que se han llevado a cabo negociaciones comerciales para el establecimiento de un área de libre comercio entre la UE y sub-bloques como MERCOSUR o la Comunidad Andina de Naciones. Estas negociaciones incluyen cooperación en educación superior, aunque, al menos en el caso de MERCOSUR, se encuentran en un estado que se puede calificar de estancado. Por otro lado, se han establecido mecanismos de cooperación y de ayuda por parte de la UE con los que, por ejemplo, se ha financiado los estudios de factibilidad del programa MARCA. Aunque sin duda, la iniciativa de mayor impacto se ha impulsado a raíz de la implementación del Proceso de Bologna en el Contexto de las Cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (ALCUE).

#### *El Espacio Común de la Enseñanza Superior ALCUE*

En 1999 se realizó la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de ALCUE. Allí se firmó la Declaración de Río de Janeiro, que afirmó la voluntad política de intensificar las relaciones entre ambas regiones y se consideró la enseñanza superior como una de las prioridades. Al año siguiente se reunió en París la Conferencia de Ministros de Educación de la UE, América Latina y el Caribe sobre Enseñanza Superior, con la participación de la Comisión Europea y representantes de 48 países, y se afirmó la voluntad de impulsar el mandato de Río. En concreto, se propuso la creación de un espacio común de cooperación en enseñanza superior. El mismo fue propuesto con la vocación de facilitar el intercambio del conocimiento, la transferencia de tecnología y la circulación de estudiantes, profesores, investigadores y personal administrativo, velando por la articulación entre formación, empleo y conocimiento científico en los países afectados.

En el año 2002 se aprobó el “Plan de Acción 2002-2004 para la construcción del Espacio Común de Educación Superior-ALCUE”, en el cual se ponía el énfasis en la intensificación de

la cooperación entre instituciones de enseñanza superior, sobre todo en lo que se refiere a la movilidad y a la evaluación de la calidad de la enseñanza. En dicho plan, ALCUE menciona abiertamente que los mecanismos de acreditación que promueve siguen el mismo método que Bologna. En las Cumbres de Guadalajara (2004) y de Viena (2006), se extendió la vigencia del Plan de Acción hasta 2008, en vistas de los escasos logros hasta el momento.

Ahora bien, se ha avanzado en algunos programas concretos, que están claramente inspirados en políticas análogas desarrolladas por la UE y que sirven para preparar el terreno para que, en el mediano plazo, la convergencia interregional sea posible. Entre estos proyectos destacan, por un lado, el Proyecto 6x4 y, por el otro, la iniciativa Tuning-América Latina. También se han realizado algunos eventos y jornadas internacionales de discusión y reflexión en las que el modelo de integración europeo se erige como el referente a seguir.<sup>xi</sup>

El Proyecto 6x4-ALCUE sienta las bases técnicas para la convergencia de políticas de evaluación y acreditación a nivel inter-regional. Es concebido como un proyecto para “*la transformación de la educación superior en América Latina*”, y en ningún caso plantea la posibilidad de que, como fruto del intercambio que se produce en el contexto de ALCUE, también puedan resultar modificadas las instituciones europeas. De hecho, como se observa en la definición anterior, se promueve un acercamiento de América Latina a Europa, en lugar de un acercamiento mutuo. Además, en su desarrollo, el proyecto experimenta con el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS) y con un mecanismo de Complemento al Título similar al que se ha adoptado en el contexto del Proceso de Bologna. Cabe destacar que el comité de expertos que acompañó y asesoró en el proceso 6x4 fue mayoritariamente europeo.

Por su parte, el proyecto *Tuning América Latina* busca contribuir al desarrollo de titulaciones fácilmente comparables y comprensibles en una forma articulada en toda América Latina, y desarrollar perfiles profesionales en términos de competencias genéricas y relativas a diversas áreas de estudios.<sup>xii</sup> El Tuning-AL, como se reconoce en la propia web del proyecto, está inspirado en el Tuning Europeo y es financiado por el Programa ALFA (América Latina – Formación Académica) de la Comisión Europea, que promueve la cooperación entre Instituciones de Educación Superior de la Unión Europea y América Latina.

#### *Las Redes interregionales de Universidades*

Las propias universidades de los países miembros del MERCOSUR -y de América Latina en general-, han incrementado sus relaciones internacionales desde la década de los noventa. Así, los convenios y los programas de titulación conjunta, al igual que otra clase de acuerdos, se han multiplicado en los últimos años.<sup>xiii</sup> Este tipo de convenios implican poner en común mucho más que un título o un cuerpo docente de diferentes países, ya que la trayectoria institucional, los diferentes marcos normativos y las diversas culturas académicas deben realizar un esfuerzo para entenderse y encontrar lenguajes comunes. En este campo, han tenido una fuerte incidencia los programas de movilidad académica, tanto en el marco de programas conjuntos de titulación, como los impulsados a raíz de programas de cooperación extra regional, entre los que destacan los ALFA y ALBAN de la UE.

Por otro lado, tanto en Europa como en América Latina y el Caribe, existen numerosas redes, formales e informales, de universidades que interactúan y desarrollan programas conjuntos, desde carreras de posgrado y actividades comunes en el grado, hasta movilidad e investigación, al margen (o más allá) de las políticas estatales a las que hemos hecho mención en párrafos anteriores. Entre dichas redes destaca el convenio suscrito entre la European University Association (EUA) y el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB). Se trata de las dos asociaciones con mayor número de instituciones en las respectivas regiones y que tienen como socios comunes a las universidades de España y Portugal.

Las universidades europeas son las responsables últimas de la operacionalización de los distintos aspectos acordados en el Proceso de Bologna. El hecho de abrir una instancia de

cooperación directa con las universidades de América Latina permite la implantación de algunas experiencias basadas en las europeas en dicha región. Así, se refuerzan, en el nivel institucional, los canales de comunicación e influencia abiertos a partir de los Programas Marcos de Cooperación Europeos, del espacio ALCUE y de las iniciativas Tuning y 6x4.

#### **4. Análisis comparado y conclusiones**

El análisis que realizamos a continuación cuenta con dos dimensiones centrales, por un lado, la comparación de los procesos de Bologna y Mercosur Educativo y, por el otro, el análisis de las influencias externas y de la interacción entre ambos procesos regionales.

##### **4.1. Comparación Bologna-MERCOSUR Educativo**

El Proceso de Bologna y el MERCOSUR-Educativo, en calidad de procesos de regionalización de la educación superior, cuentan con importantes similitudes.

A nivel de *agenda política*, todos ponen énfasis en aspectos de acreditación, cooperación institucional y movilidad intra-regional. Quizás la principal diferencia a nivel de contenidos consiste en la adopción de una estructura de carreras común, que es un tema presente en el EEES, pero ausente en la agenda de MERCOSUR.

Por otro lado, ambos procesos cuentan con actores parecidos en términos de *gobernanza*. El rol de la sociedad civil y otros actores no-estatales es más importante en funciones de veeduría y de consulta en el EEES que en el SEM. Por su parte, las agencias de acreditación y las universidades juegan un papel muy importante en aspectos operativos de la implementación en ambos procesos.

En términos de *membresía*, ambos procesos cuentan con la participación de países no-miembros de los organismos regionales de referencia. Así, Bolivia y Chile (a pesar de no ser miembros de pleno derecho de MERCOSUR) forman parte del proceso de coordinación regional de políticas universitarias impulsado por MERCOSUR. Sin embargo, este aspecto es más destacable para el caso del EEES, donde participan 18 países no-miembros de la UE.

Finalmente, ambos procesos están claramente impregnados por *ideologías educativas globales* como la de la calidad educativa, que se ha erigido desde finales de los noventa en una especie de meta narrativa universalizante (Morley, 2003), o la de la *knowledge economy*, que es el nuevo mantra de los organismos internacionales (Robertson, 2005).

Sin duda, la principal diferencia entre ambos procesos se encuentra en el ámbito de la *implementación*. MERCOSUR-educativo, a pesar de que empezó antes y de que cuenta con menos países participantes (lo que debería facilitar los procesos de toma de decisiones) avanza a un ritmo mucho más lento. El Proceso de Bologna, a pesar de ser tan ambicioso en contenido y alcance territorial, avanza a un ritmo trepidante. Además, todo indica que la mayoría de países participantes alcanzarán las ambiciosas metas fijadas para el año 2010.

El análisis de la implementación de ambos procesos nos permite contrastar y discutir la teoría de Hettne sobre regionalismo (en la que define tres variables de éxito: legitimidad, estructura y gobernanza). Por lo que hemos observado, en ambos espacios analizados, se producen condiciones similares de legitimidad y de estructura. En cambio, la variable que más difiere se refiere a la gobernanza. Además, la comparación muestra que es necesario introducir nuevas variables con un carácter más materialista, y que tenga en cuenta la economía política de los procesos de regionalización, que Hettne no enfatiza suficientemente en su modelo inicial<sup>xiv</sup>. En este sentido, quisiéramos apuntar que existen tres factores clave que explican la varianza en implementación entre Bologna y MERCOSUR-Educativo: a) recursos; b) institucionalidad supra-estatal; c) contexto regional amplio.

a) *Recursos*. No contamos con los datos presupuestarios o de recursos humanos precisos sobre cada uno de los procesos, pero la diferencia es extraordinaria a favor del proceso europeo. Un indicador apabullante lo encontramos en el seguimiento de los programas de

movilidad de ambos espacios. El programa europeo, ERASMUS, movilizó 150,000 personas en el año 2006, mientras que MARCA, el programa de MERCOSUR, movilizó únicamente a 150 personas en 2008<sup>xv</sup>. Sin duda, la desigualdad en los recursos disponibles es la consecuencia lógica de que en el Proceso de Bologna, a diferencia de MERCOSUR-Educativo, se encuentran involucrados algunos de los países con el PBI per cápita más elevado del planeta, de que los países participantes más pobres cuentan con fondos de cohesión de la UE para la implementación de las reformas y de que los niveles de cohesión e igualdad social en Europa son mucho más elevados que en América del Sur.

b) *Institucionalidad supra-estatal*. El Proceso de Bologna ha generado más institucionalidad, en términos de estructuras organizativas sólidas a nivel supra-estatal, que MERCOSUR-Educativo. Ello influye directamente en la gobernanza y la evolución de los procesos en cuestión. Como muestra de ello, es interesante observar el rol jugado por las agencias de acreditación. Así, en América del Sur, las agencias nacionales han constituido una instancia de coordinación supra-estatal de muy bajo perfil (RANA). En cambio, ENQA tiene estructura propia (Secretariado, Asamblea General, Junta Directiva), financiamiento elevado (que en gran parte proviene de la CE), y juega un papel importante en términos de definición de estándares y de armonización de políticas en la materia a escala europea.

Por otro lado, si bien ha sido muy criticado por analistas educativos, el liderazgo de la Comisión Europea juega un rol destacado a nivel de institucionalidad en el marco de Bologna. En este sentido, la Comisión ha garantizado la continuidad, la vinculación y la coherencia entre las políticas propias de la UE en la materia (como los programas Erasmus, Sócrates, Programa Marco, etc.) y las políticas asociadas al EEES. Además, la Comisión ha inyectado una cantidad importante de recursos para alcanzar este objetivo.

c) *Fortaleza del contexto regional*. En ambas regiones, los organismos internacionales de referencia (UE y MERCOSUR) apoyan el proceso de regionalización educativa. Ahora bien, los niveles de madurez, de fortaleza institucional y de consolidación son muy diferentes entre ambos organismos. La UE es un proceso de integración regional pionero y muy avanzado. Por su parte, MERCOSUR, a pesar de ser una de las experiencias de regionalización más exitosas del continente americano, todavía tiene muchos temas clave en la agenda económica sin resolver (como los mismos aranceles comunes). Tampoco se ha podido avanzar en aspectos institucionales básicos, como la creación de estructuras burocráticas centralizadas. Ni se ha avanzado en la inversión conjunta en programas comunes, los cuales, cuando se intentan realizar, dependen de complejos mecanismos financieros *ad hoc*. Además, mientras que la regionalización en Europa se encuentra en un estadio muy constitucionalizado, el MERCOSUR, así como el regionalismo en América Latina en general, se encuentra en un estadio más incipiente y mucho más politizado (demasiados temas y principios se encuentran todavía sin consensuar). Por lo tanto, este último organismo regional es más voluble a la variabilidad y las voluntades políticas de los gobiernos de turno. Sin duda, el proceso del MERCOSUR-Educativo se encuentra afectado por las debilidades identificadas en el contexto de la integración regional más amplio. A pesar de ello, ha logrado muchos más avances de los que, en estas condiciones, podrían esperarse (Bizzozero y Hermo, 2009).

#### 4.2. *Influencias externas (i): competitividad en la economía global*

Los casos de Bologna y del MERCOSUR-Educativo validan la premisa de partida de que los procesos de convergencia de la educación superior se encuentran subordinados o, cuando menos, condicionados fuertemente por los procesos de integración económica, comercial y política en los que se incluyen. En ambos procesos, las agendas comerciales y sociales de las regiones penetran claramente en la agenda de educación superior.

En líneas anteriores, señalábamos que el papel y el liderazgo de la CE es un factor de éxito para la constitución del EEES. Ahora bien, también hemos señalado que la fuerte implicación

de la Comisión en Bologna conlleva implicaciones políticas importantes. A raíz de dicha implicación, la racionalidad económica del Proceso de Bologna ha pasado a ser más importante que la fundamentación lógica educativa o cultural (Wolf, 2009).

En relación al caso sudamericano, hemos visto también cómo MERCOSUR ha priorizado la educación en su agenda como complemento de la agenda comercial, para hacer más viable la movilidad laboral en el espacio regional y para favorecer la competitividad de los países miembros en una economía cada vez más globalizada.

En definitiva, los procesos de regionalización de política educativa no están enraizados de manera exclusiva en las regiones de referencia. Esto se debe a que la coordinación regional educativa, como afirma Neave (2003), también está afectada por las regiones mismas en su esfuerzo por ajustarse a la globalización económica. Este efecto indirecto de la globalización se pone de manifiesto tanto en Europa como en América del Sur.

#### *4.3. Influencias externas (ii): perspectiva interregional*

En gran medida, la influencia de Bologna sobre el MERCOSUR-Educativo se debe analizar en el contexto más amplio de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. Al respecto, destaca el ambicioso proyecto de creación del espacio común ALCUE. Hasta el momento, todo indica que esta macro integración se va a desarrollar en base a las políticas, los estándares y la experiencia de integración europea, es decir, *a la* Bologna. Ahora bien, la integración interregional no está avanzando todavía como tal. Hasta ahora, con un importante desembolso económico de la Comisión Europea, se está avanzando más bien en programas concretos que tienen por objetivo adaptar los sistemas de educación superior sudamericanos al modelo europeo. Se estaría preparando así el terreno para una futura convergencia interregional, en la que una de las partes (América del Sur) se adaptaría a la otra (Europa). La reciprocidad en términos de intercambio sería más bien escasa y probablemente, como se pone de manifiesto hasta ahora, no rebasa el terreno de la retórica. Por otro lado, también hemos observado que las redes universitarias están desempeñando un rol cada vez más importante en la interacción y comunicabilidad de políticas a nivel transatlántico. Se afianzan de esta manera los procesos de convergencia de las políticas de educación superior más allá de los estados.

Los proyectos regionales pueden tener una vocación globalizadora y convertirse en un primer paso para que se produzcan procesos de homologación, acreditación y certificación de títulos, así como de una armonización de facto de sistemas educativos a escala global. En este sentido, el proceso de Bologna, como se desprende de su influencia en América del Sur, podría convertirse, parafraseando a Santos (2005), en una especie de ‘regionalismo globalizado’ que marque, de manera creciente, la pauta de principios, normas, estándares y procedimientos globales para la educación superior. En otras palabras, el proceso de Bologna se ha erigido en una fuerza causal, aunque no sea la única, para la convergencia global de los sistemas de educación superior.

#### **Bibliografía citada**

ALCUE,-6x4. 2008, Propuestas y acciones universitarias para la transformación de la educación superior en América Latina. Informe final del Proyecto 6x4 UEALC, Bogotá: ASCUN.

BFUG. 2007. European Higher Education in a Global Setting. A Strategy for the External Dimension of the Bologna Process. Bologna Follow-up Group. Available at: [www.ond.vlaanderen.be/.../Strategy-for-EHEA-in-global-setting.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/.../Strategy-for-EHEA-in-global-setting.pdf)

Bizzorero, L. y Hermo J., 2009. La globalización de la educación superior y sus implicancias en las negociaciones de comercio internacional. Temas en debate, estado de las negociaciones

- y opciones de regulación. Una mirada desde América Latina y el Caribe. Caracas: IESALC-UNESCO (en prensa).
- Dale, R., 2007. Changing Meanings of "the Europe of Knowledge" and "Modernizing the University," from Bologna to the "New Lisbon". *European Education* 39, no. 4: 27-42.
- Dale, R., and S. Robertson. 2007. Beyond Methodological 'Isms' in Comparative Education in an Era of Globalisation. In *Handbook on Comparative Education*, 19-32. Netherlands: Springer.
- Didou-Aupetit, S. 2006. Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior. Caracas: IESALC – UNESCO.
- EC. 2003a. The Role of the Universities in the Europe of Knowledge (February), Communication, (COM (2003) 58).
- . 2003b. Researchers in the European Research Area, One Profession, Multiple Careers (July), Communication, (COM (2003) 436).
- . 2005. Mobilising the Brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy (April), Communication, (COM (2005) 152).
- European Council, 2000. Presidency Conclusions Lisbon European Council, 23-24 March. Available at: [www.bologna-berlin2003.de/.../PRESIDENCY\\_CONCLUSIONS\\_Lissabon.pdf](http://www.bologna-berlin2003.de/.../PRESIDENCY_CONCLUSIONS_Lissabon.pdf)
- Hartmann, E. 2008. Bologna goes global: a new imperialism in the making? *Globalisation, Societies and Education* 6, no. 3: 207–220.
- Held, D., 1999. *Global Transformations. Politics, Economics and Cultures*. Oxford: Polity Press.
- Hettne, B., 2005. Beyond the 'new' regionalism. *New Political Economy* 10, no. 4: 543-571.
- Huisman, J., and M. Van Der Wende. 2004. The EU and Bologna: are supra-and international initiatives threatening domestic agendas?\*. *European Journal of Education* 39, no. 3: 349-357.
- Jakobi, A. P, and Rusconi, A.. 2009. Lifelong learning in the Bologna process: European developments in higher education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 39, no. 1: 51–65.
- Jayasuriya, K. 2003. Embedded mercantilism and open regionalism: the crisis of a regional political project. *Third World Quarterly* 24, no. 2: 339-355.
- Jayasuriya, K. 2009 Learning by the Market: Regulatory Regionalism, Bologna, and Accountability Communities. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1352117>
- Jones, P. 2007. Education and world order. *Comp Educ Comp Educ* 43, no. 3: 325-337.
- Keeling, R. 2006. The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding role in higher education discourse. *European Journal of Education* 41, no. 2: 203-223.
- Kelsey, J. 2008. Serving Whose Interests. *The Political Economy of Trade in Services Agreements*. London: Routledge.
- Morley, L. 2003. *Quality and power in higher education*. Open Univ Pr.
- Neave, G. 2003. The Bologna declaration: some of the historic dilemmas posed by the reconstruction of the community in Europe's systems of higher education. *Educational Policy* 17, no. 1: 141.
- Olds, K., 2008, Global higher ed players, regional ambitions, and interregional fora, in *GlobalHigherEd*, October 20, 2008
- Robertson, S., 2008, The Bologna Process in Africa: a case of aspiration, inspiration, or both? in *GlobalHigherEd*, May 25, 2008
- . 2009. *The EU, Regulatory State Regionalism and New Modes of Higher Education Governance*, presentation to the panel 'Constituting the Knowledge Economy: Governing the New Regional Spaces of Higher Education, International Studies Association Conference, New York

- Santos, B. de S. 2005. *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta.
- Sirat, M., 2008, Towards harmonization of higher education in Southeast Asia: Malaysia's perspective, in GlobalHigherEd, October 21, 2008
- UNESCO. 1998. *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*. Paris, 1998: Conferencia Mundial sobre la Educación Superior.
- . 2005. *Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education*. Paris: UNESCO.
- Verger, A. 2009. *WTO/GATS and the global politics of higher education*. New York: Routledge.
- Wachter, B. 2004. The Bologna Process: developments and prospects. *European Journal of Education* 39, no. 3: 265-273.
- Wolf, K. D. 2009. Normative Dimensions of the Bologna Reform Process. In *Education in Political Science*. New York: Routledge.
- Zgaga, P. 2006. "External Dimension" of the Bologna Process. Available at: <http://www.bolognaoslo.com/expose/global/download.asp?id=28&fk=11&thumb=>

---

<sup>i</sup> En este artículo definimos región como un cluster regional conformado por diversos estados contiguos que tienen determinados atributos en común (Held, 1999). Por su parte, regionalismo es un proyecto liderado por los estados diseñado para reorganizar un espacio regional determinado en base a ciertas líneas económicas y políticas (Hettne, 2005).

<sup>ii</sup> Véase: [www.unesco.org/legal/index.shtml](http://www.unesco.org/legal/index.shtml)

<sup>iii</sup> Véase: <http://rtais.wto.org/ui/PublicMaintainRTAHome.aspx>

<sup>iv</sup> Un buen ejemplo de ello lo encontramos en los Programas de Ajuste Estructural implementados en América Latina en los años 80 y 90, los cuales repercutieron sobre la educación, entre otras maneras, al aumentar los costos de oportunidad de la escolarización a raíz del aumento de la pobreza o al reducir el presupuesto público con el que afrontar la expansión educativa (Bonal, 2001).

<sup>v</sup> Otros autores señalan que un precedente anterior de gran trascendencia fue la Convención de Reconocimiento de Títulos en la Región Europea de la UNESCO y el Consejo de Europa (Hartman, 2009)

<sup>vi</sup> Ahora bien, el hecho de que la sociedad civil se pueda implicar no mejora *per se* la legitimidad democrática del proceso político. Una limitación importante, aunque en cierta manera previsible, es que en los espacios de deliberación a escala europea (en especial las conferencias bianuales), únicamente se escucha a aquellos actores con la capacidad de organizarse internacionalmente.

<sup>vii</sup> Véase: [http://www.tuning.unideusto.org/tuningeu/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://www.tuning.unideusto.org/tuningeu/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1)

<sup>viii</sup> MERCOSUR, RME, 2000.

<sup>ix</sup> Todos los documentos completos pueden consultarse en el sitio del Sistema de Información y Comunicación del MERCOSUR (<http://sicmercosul.mec.gov.br>)

<sup>x</sup> Arquitectura, Enfermería y Veterinaria, hasta el momento.

<sup>xi</sup> Otra política común, aunque ha contado con un tibio desarrollo, consiste en la creación de las cátedras ALCUE, inspiradas en cierto modo en el modelo de las cátedras UNESCO.

<sup>xii</sup> Véase: <http://tuning.unideusto.org/tuningal/index.php>

<sup>xiii</sup> Véanse los informes de internacionalización de países en el portal de IESALC.

<sup>xiv</sup> Con nuestra explicación pretendemos alejarnos además de explicaciones culturalistas ('europeos más eficientes que los latinoamericanos'), que se comentan a menudo entre corredores.

<sup>xv</sup> Estos datos hablan por sí mismo, aunque para hacer una comparación en *strictu sensu* habría que tener en cuenta que ERASMUS lleva en funcionamiento casi 20 años más que MARCA y que cubre a todas las carreras de grado (MARCA es sólo para agronomía), además de un territorio mucho más extenso.